

Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116536079>













46

First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

Monday, September 26, 1994  
Tuesday, September 27, 1994

Le lundi 26 septembre 1994  
Le mardi 27 septembre 1994



Issue No. 16

Fascicule n° 16

**Eleventh Proceedings on:**  
Examination of the present state of the financial  
system in Canada in the wake of the major legislative  
and regulatory reform which took place two years ago.

**Onzième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier canadien dans  
la foulée de l'importante réforme législative et  
réglementaire intervenue il y a deux ans.

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Meighen
* Fairbairn, P.C. (or Molgat)	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	Simard
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton
* Lynch-Staunton (or Berntson)	Thériault
* <i>Ex Officio Members</i>	
(Quorum 4)	

### *Changes in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kolber substituted for that of the Honourable Senator Frith. (July 12, 1994)

The name of the Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator Bonnell. (July 12, 1994)

The name of the Honourable Senator Meighen substituted for that of the Honourable Senator Charbonneau. (September 19, 1994)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Meighen
* Fairbairn, c.p. (ou Molgat)	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	Simard
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton
* Lynch-Staunton (ou Berntson)	Thériault
* <i>Membres d'office</i>	
(Quorum 4)	

### *Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kolber est substitué à celui de l'honorable sénateur Frith. (Le 12 juillet 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Kirby est substitué à celui de l'honorable sénateur Bonnell. (Le 12 juillet 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Meighen est substitué à celui de l'honorable sénateur Charbonneau. (Le 19 septembre 1994)



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, September 26, 1994  
(18)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:00 p.m. *In Camera*, in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kirby, Kolber, LeBreton, Stewart and Sylvain. (6)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

The Committee discussed its future business.

At 4:50 p.m. the Committee adjourned until 10:00 a.m. on Tuesday, September 27, 1994.

ATTEST:

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

TUESDAY, SEPTEMBER 27, 1994

(19)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, LeBreton, Meighen, Stewart, Stratton and Sylvain. (9)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the University of British Columbia:*

Mike Goldberg, Dean, Business School.

*From Moody's Investors Service (New York):*

Chester V.A. Murray, Managing Director.

*From A.M. Best Company (New York):*

Thomas Upton, Assistant Vice-President.

*From Standard & Poor's Ratings Group (New York):*

Roy N. Taub, Executive Managing Director, Insurance Rating Services.

*From TRAC Insurance Services Limited:*

Don Smith, Chairman.

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 26 septembre 1994  
(18)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 heures, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kirby, Kolber, LeBreton, Stewart et Sylvain. (6)

*Présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

Le comité discute de ses travaux futurs.

À 16 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à 10 heures, le mardi 27 septembre 1994.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

LE MARDI 27 SEPTEMBRE 1994

(19)

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, LeBreton, Meighen, Stewart, Stratton et Sylvain. (9)

*Présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*De l'Université de la Colombie-Britannique:*

Mike Goldberg, doyen, École des études commerciales.

*De Moody's Investors Service (New York):*

Chester V.A. Murray, directeur général.

*De A.M. Best Company (New York):*

Thomas Upton, vice-président adjoint.

*De Standard & Poor's Ratings Group (New York):*

Roy N. Taub, directeur général exécutif, Services de cotation des firmes d'assurance.

*De TRAC Insurance Services Limited:*

Don Smith, président du conseil d'administration.

## [Text]

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. Goldberg of the University of British Columbia's Business School made an opening statement and answered questions.

Messrs. Murray of Moody's Investors Service, Upton of A.M. Best Company, Taub of Standard & Poor's Ratings Group and Smith of TRAC Insurance Services Limited each made a brief statement and then together answered questions.

At 12:20 p.m. the Committee recessed until 1:30 p.m.

## AFTERNOON SITTING

Tuesday, September 27, 1994

(20)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 1:30 p.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, LeBreton, Meighen, Stewart, Stratton and Sylvain. (9)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From Confederation Life Insurance Company (In liquidation):*

Paul Cantor, President and CEO;

Michael White, Senior Vice-President and Chief Investment Officer.

*From SunLife Assurance Company of Canada:*

John D. McNeil, Chairman and CEO;

Christopher Barry, Assistant Vice-President (Corporate Affairs).

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. Cantor of Confederation Life Insurance Company made an opening statement and along with Mr. White, answered questions.

## [Traduction]

Conformément à son ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen du système financier canadien et, plus précisément, de la question de l'assurance-dépôts.

M. Goldberg de l'École des études commerciales de l'Université de la Colombie-Britannique fait une déclaration et répond aux questions.

MM. Murray de *Moody's Investors Service*, Upton de *A.M. Best Company*, Taub de *Standard & Poor's Rating Group* et Smith de *TRAC Insurance Services Limited* font chacun une déclaration et répondent ensemble aux questions.

À 12 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à 13 h 30.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le mardi 27 septembre 1994

(20)

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 13 h 30, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, LeBreton, Meighen, Stewart, Stratton et Sylvain. (9)

*Présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*De Confédération-vie, compagnie d'assurance (en liquidation):*

Paul Cantor, président et chef de la direction;

Michael White, vice-président principal et chef de la Direction des placements.

*De SunLife du Canada, compagnie d'assurance-vie:*

John D. McNeil, président du conseil d'administration et chef de la direction;

Christopher Barry, vice-président adjoint (Affaires générales).

Conformément à son ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus précisément, de la question de l'assurance-dépôts.

M. Cantor de Confédération-vie, compagnie d'assurance, fait une déclaration et répond aux questions avec M. White.



**[Texte]**

Mr. McNeil of SunLife Assurance Company of Canada made an opening statement and answered questions.

At 5:00 p.m. the Committee adjourned until 10:00 a.m. on Wednesday, September 28, 1994.

**ATTEST:**

**[Translation]**

M. McNeil de SunLife du Canada, compagnie d'assurance-vie, fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 heures, le comité s'ajourne jusqu'à 10 heures, le mercredi 28 septembre 1994.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, September 27, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. to continue its examination on the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I call the meeting to order.

Since there is a sizeable audience in the room, it might be useful for me to set the context for the hearings of this week and next before we call upon our opening witness.

In February of this year, the Senate adopted an order of reference which gave the committee the authority to examine the state of the financial system in Canada and, specifically, to look at issues related to the protection of consumers of products of the financial services industry.

We held a series of hearings in May and June, which really followed up on some of the issues which had arisen from a report that this committee had made in June of 1993. That report was entitled, *Monitoring and Protection of Clients of Financial Institutions*.

To give some illustrative examples, we looked at the issue of deposit insurance, what its rationale was and whether or not there existed a similar rationale for insurance, or products of insurance companies. We looked at the kinds of public information that is available with respect to financial institutions, and whether or not that information needed to be changed, or more information needed to be made public.

We looked at issues related to the interface between the Office of the Superintendent of Financial Institutions and CDIC, in an attempt to understand whether or not it made sense to change the nature of the relationship between those two organizations.

We looked at a number of issues related to deposit insurance, including co-insurance, stacking, risk-based premiums, and so on. We looked, of course, at a number of issues related to CompCorp, which is an insurance industry corporation that insures purchasers of products of insurance companies.

In looking at all of those issues, we tried to examine the question of whether or not new public policies ought to be put in place with respect to those questions and certain others which had also arisen out of our 1993 report.

Over the summer, a draft report was put together by the committee staff for consideration of the committee this fall. In the meantime, two significant events occurred which affected the financial services industry; events from which it seemed to the committee we could learn something prior to finalizing our report.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 27 septembre 1994

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h pour poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

**Le sénateur Michael Kirby (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, la séance est ouverte.

Comme nous bénéficions d'un public assez nombreux, il serait peut-être utile, avant d'inviter nos premiers témoins, de replacer dans leur contexte les audiences que nous tiendrons cette semaine et la semaine prochaine.

En février, le Sénat a adopté un ordre de renvoi donnant au comité le pouvoir d'examiner l'état du système financier canadien et, plus précisément, de se pencher sur la protection des consommateurs de produits de l'industrie des services financiers.

En mai et juin, nous avons consacré des audiences à certaines questions soulevées issues du rapport publié par le comité en juin 1993 et intitulé *Surveillance et protection des clients des institutions financières*.

Dans ce contexte, nous nous sommes notamment penchés sur le système d'assurance-dépôts, en nous demandant en particulier si les facteurs qui en avaient justifié la création pouvaient également s'appliquer aux produits des compagnies d'assurance. Nous avons examiné la nature des informations disponibles sur les institutions financières, afin de voir s'il conviendrait d'en exiger d'autres ou plus à l'intention du public.

Nous nous sommes également penchés sur les relations existant entre le Bureau du surintendant des institutions financières et la SADC, afin de voir s'il faudrait en modifier la nature.

Nous nous sommes enfin penchés sur diverses questions concernant l'assurance-dépôts, notamment la coassurance, le cumul, les primes ajustées en fonction du risque, et cetera. Bien sûr, nous avons examiné certaines de ces questions dans le contexte de la SADP, société de l'industrie des assurances dont la fonction consiste à assurer les acheteurs de produits des compagnies d'assurance.

Pendant ces audiences, nous avons tenté de voir s'il conviendrait ou non d'adopter de nouvelles politiques publiques à l'égard de certaines de ces questions et d'autres issues de notre rapport de 1993.

Pendant l'été, le personnel du comité a rédigé une ébauche de rapport qui devait être soumise au comité cet automne. Depuis lors, cependant, deux événements importants ont touché directement l'industrie des services financiers, et le comité a jugé bon de les analyser avant d'achever son rapport.



## [Texte]

One of those events was the failure of Confederation Life. The other was the appointment of a new Superintendent of Financial Institutions. Indeed, the new superintendent, Mr. Palmer, will be meeting with us next Wednesday.

In the wake of the Confederation Life failure, the committee felt that it would be useful to talk to various people who had been involved with the Confederation Life problem, for the purpose of trying to understand whether or not some of the policy recommendations which we had developed in our draft report ought to be modified on the basis of the experience that certain individuals had gained over the summer.

Therefore, the focus of these hearings is on those policy recommendations. It is on the policy implications of the Confederation Life case, and not specifically on the details of what went wrong with Confederation Life. To that extent, this is clearly not an investigatory hearing, but an attempt to understand, for policy-making purposes, the implications of the Confederation Life case.

The first reason for that is that we in this committee are dealing with policy issues. The second reason is that as the Confederation Life liquidation process is still under way, many of the witnesses who have agreed to appear here voluntarily are subject to certain confidentiality constraints to which they must adhere. Senators on the committee have agreed that we will respect those confidentiality constraints.

We have also to understand that there are issues arising from the closure of any institution which are sensitive, particularly in light of the fact that the closure process has not been completed. It is important for us in this committee — which, as I say, is focusing on policy questions — to be careful not to prejudice any future actions that may arise from the Confederation Life liquidation process. In particular, we want to be careful that we do not affect the value of the assets that are being sold by getting into detail on those questions.

Thus, the purpose of our hearings, which will take place three days this week and three days next week, will be on the policy implications, the kinds of questions that have arisen out of our 1993 report, and the kinds of questions that we looked at in some detail in May and June. We will be issuing a report in late October or the first 10 days of November. The minister of State who is responsible for international financial institutions has said that once the government has the report, they will shortly thereafter issue a policy paper of their own.

With that as background, I should now like to call upon our first witness, Professor Goldberg, who is Dean of the Business School at the University of British Columbia. He is here not merely as the dean of a business school nor as an academic but because he is a member of the Advisory Committee on Deposit Insurance which is chaired by the Deputy Minister of Finance. It is in that capacity, rather than in his more formal academic capacity, that he is here today.

## [Translation]

Le premier a été la faillite de la Confédération-vie; le deuxième, la nomination d'un nouveau surintendant des institutions financières, M. Palmer, que nous aurons d'ailleurs le plaisir d'accueillir comme témoin mercredi prochain.

Suite à la faillite de la Confédération-vie, le comité a pensé qu'il serait utile de convoquer certaines des personnes directement impliquées, afin de voir s'il devrait modifier certaines des recommandations formulées dans son ébauche de rapport, à la lumière de leur expérience.

En conséquence, les audiences que nous allons tenir seront axées sur nos recommandations en matière de politiques publiques, et non pas sur les détails de la faillite de la Confédération-vie. Autrement dit, notre but n'est aucunement de faire enquête sur cette faillite mais d'essayer d'en comprendre l'incidence du point de vue des pouvoirs publics.

Cela se justifie, premièrement, parce que le rôle de notre comité est précisément de se pencher sur les politiques publiques et, deuxièmement, parce que le processus de liquidation de la Confédération-vie n'est pas terminé et que bon nombre des témoins ayant volontairement accepté de se présenter devant nous sont liés par certaines règles de confidentialité. Les membres du comité sont convenus de respecter cette contrainte.

Je tiens également à souligner que la faillite d'une institution, quelle qu'elle soit, soulève inévitablement certaines questions délicates, notamment lorsque le processus de liquidation n'est pas encore achevé. Il est donc important que nous prenions garde, au sein de ce comité (qui, je le répète, s'intéresse avant tout aux politiques publiques) à ne causer aucun préjudice aux éventuelles actions susceptibles de découler du processus de liquidation. Nous devons en particulier veiller à ne rien faire qui puisse influencer sur la valeur des actifs devant être liquidés.

En conséquence, les audiences que nous tiendrons pendant trois jours cette semaine et trois jours la semaine prochaine seront axées sur des questions de politiques fondamentales, c'est-à-dire sur des questions semblables à celles qui faisaient l'objet de notre rapport de 1993 ou que nous avions examinées de manière relativement détaillée en mai et juin. Nous publierons un rapport fin octobre ou pendant les 10 premiers jours de novembre. Le ministre d'État responsable des institutions financières internationales a fait savoir que le gouvernement, après avoir reçu notre rapport, publiera son propre document de réflexion sur la question.

Ces remarques préliminaires étant faites, je vais donner la parole à notre premier témoin, le professeur Goldberg, doyen de l'École des études commerciales de l'Université de la Colombie-Britannique. Monsieur Goldberg ne se présente pas devant nous en qualité seulement de doyen d'une école commerciale ou d'universitaire mais aussi de membre du comité consultatif sur l'assurance-dépôts qui est présidé par le sous-ministre des Finances. C'est à ce titre, plutôt que dans le cadre de ses fonctions universitaires, qu'il va s'adresser à nous.



*[Text]*

Welcome, Professor Goldberg. Please proceed.

**Mr. Mike Goldberg, Dean, Business School, University of British Columbia:** Mr. Chairman, what I want to do is provide some broad context within which we can see not only Confederation Life but the pressures that are being put on the financial services industry in Canada, and globally. Some notes in point form were distributed which go set out the ideas I want to project.

First, it is not possible today to look at financial institutions in any developed country in isolation from what is going on globally. Of the roughly \$1 trillion in foreign exchange that is traded over the course of a day, it is estimated that perhaps as little as 2 per cent is actually for trade. The rest is just a pure financial flow in response to information about the suitability, or lack thereof, of a given currency. The globalization of financial markets means that when we look to examine, let alone regulate, the functioning of any particular financial institution in any financial sector, we must put it in its global context, because capital moves so freely.

A second issue that is closely related to globalization and which is both a cause and an effect is regulation, deregulation or reregulation. The fact that money can move across international barriers so easily has put enormous pressure on national regulators to deregulate international capital flows. That has put more pressure on domestic regulation, because the development of a financial technology to create new financial instruments that fell between the cracks of the previous four pillars means that new instruments will be difficult to regulate because they will have some significant international value. They also will lie outside the narrow purview of any particular regulatory body.

An interesting example that we see in Canada and the United States today is the long term movement of loans, or near loans, out of banks, particularly in the United States, to capital markets. Capital markets tend to be regulated in a different way. There has been an explosive growth in mutual funds. The mutual fund industry, as we know, is not regulated. However, it has been a very powerful one of disintermediation where savings flow into mutual funds, and from there directly into capital markets. It is very difficult for us to trace those flows because they are under constant international pressure. They do not fall neatly into a product package that lay within one of the four pillars.

If we combine this financial technology, which is moving along at a startling pace, with communication technology and our ability to receive information and then make a decision that moves

*[Traduction]*

Je vous souhaite la bienvenue, professeur Goldberg. Vous avez la parole.

**M. Mike Goldberg, doyen, École des études commerciales, Université de la Colombie-Britannique:** Mon objectif, monsieur le président, est d'exposer au comité le contexte général dans lequel nous devons envisager non seulement la faillite de la Confédération-vie mais aussi les pressions qui sont exercées au Canada et à l'échelle internationale sur l'industrie des services financiers. Je vous ai remis quelques notes sur les thèmes que j'ai l'intention d'aborder, et je crois savoir qu'elles ont été distribuées aux membres du comité.

Tout d'abord, on ne peut aujourd'hui envisager les institutions financières d'un pays développé, quel qu'il soit, sans tenir compte de la scène internationale. Sur le billion de dollars environ qui se négocie chaque jour sur les marchés de change, on estime que la part concernant directement les échanges commerciaux est peut-être aussi minime que 2 p. 100. Le reste concerne purement et simplement des flux financiers réagissant aux informations circulant sur les monnaies. Étant donné la mondialisation des marchés financiers, il est devenu impossible d'examiner, et encore moins de réglementer, le fonctionnement de telle ou telle institution financière dans un secteur donné sans tenir compte du contexte global, vu la liberté de circulation extrême des capitaux.

Une deuxième question qui est étroitement reliée à la mondialisation, et qui en est à la fois une cause et un effet, concerne la réglementation, la déréglementation ou la rereglementation. Le fait que les capitaux puissent franchir sans vergogne les frontières nationales exerce d'énormes pressions sur les organismes nationaux de réglementation, dans le sens de la déréglementation des flux financiers internationaux. Cela place nos autorités de tutelle dans une situation particulièrement difficile. En effet, la naissance de nouvelles techniques financières permettant de créer de nouveaux instruments financiers qui n'existaient pas dans l'ancien système des quatre piliers signifie qu'il sera très difficile de les réglementer. Ces instruments n'auront pas seulement beaucoup d'importance sur le plan international, ils tomberont aussi en dehors du champ d'action restreint de chaque organisme de réglementation.

Nous en avons d'ailleurs déjà un exemple intéressant au Canada et aux États-Unis où l'on constate que les activités de prêt et les activités assimilées sont peu à peu transférées des banques vers les marchés de capitaux, surtout aux États-Unis. Or, les marchés de capitaux ont tendance à être réglementés différemment. Prenons le cas de l'industrie des fonds mutuels, qui connaît une croissance spectaculaire et qui, nous le savons, n'est pas réglementée. C'est néanmoins une industrie qui joue un rôle très puissant de désintermédiation lorsqu'elle attire des capitaux qu'elle achemine directement sur les marchés financiers. Il s'agit là de flux qu'il nous est très difficile de suivre car ils sont constamment sujets à des pressions internationales. Et il s'agit aussi de produits qui ne correspondent pas clairement aux catégories traditionnelles des quatre piliers.

Si l'on ajoute que ces nouvelles techniques financières, qui évoluent à un rythme étonnant, se conjuguent aux nouvelles technologies de communication qui nous permettent de recevoir

[Texte]

capital in response to that information, we see that it moves virtually at the speed of light. Thus, the new products, and the communication vehicles across which they move, mean that adjustments in financial markets are global and instantaneous. They bear little relationship to the regulatory environment that we created in the past.

There are a whole bunch of what I have called moral hazards to span a range of issues where there are some counterproductive behaviours embedded in the regulation or in the public policy. Your committee's report from the summer, Mr. Chairman, handles admirably the whole question of deposit insurance, and the moral hazard involved in deposit insurance in that it encourages financial institutions to take excessive risk, knowing that depositors, at any rate, will be protected.

On the other side, if we were to go to a much more rigid regulatory regime, there is an equally dangerous moral hazard. I refer to the increase in inefficiency in our financial markets. Growing rigidity means growing costs. In a world that adjusts instantaneously across time zones and currencies, not being able to respond because we have a rigid regulatory framework is of significant cost to the Canadian financial system. It is not a regime that I think is worth considering.

A more general issue has to do with market failures. I know that your committee's literature, as well as the literature that we considered at the Deposit Insurance Advisory Committee, had the general theme of getting more market discipline into depositor behaviour. The general rationale for the lack of market discipline was that depositors could lead to runs on institutions and panics, thus bringing down institutions and creating a financial panic if they lost faith in the institution and, more broadly, in the financial system itself.

Thus, we always are on this particular twin horn dilemma: Do we run the risk of runs and panics because we have market discipline, or, in the lack of market discipline, do we run the other moral hazard of giving an incentive to financial institutions to take excessive risk?

It is an extraordinarily difficult question. It is not surprising that the work done by your committee, as well as that done by ours, did not reveal any easy answer, although there are some suggestions I would like to make later that may be an approach to dealing with that issue.

Another issue that your committee touched on, and one on which we spent some time, and one at which I would like to look a little more deeply, is the whole relationship between lending and asset values. There is an important fallacy of compositions here of the following form: There is a fallacy in that what holds for an individual does not hold for a class of individuals. The classic

[Translation]

toutes sortes d'informations pour prendre des décisions instantanées de transfert de capitaux, on constate que l'argent circule aujourd'hui quasiment à la vitesse de la lumière. L'existence de nouveaux produits et de nouveaux moyens de communication pour les acheminer signifie que les ajustements des marchés financiers sont à la fois mondiaux et immédiats. Cela n'a pratiquement plus rien à voir avec le système de réglementation que nous avons établi dans le passé.

Il existe dans ce contexte tout un éventail de ce que j'appelle des risques moraux, reliés à certains comportements nuisibles qui découlent de manière inhérente de la réglementation ou des politiques publiques. Dans votre rapport de cet été, monsieur le président, votre comité a fort bien traité de toute la question de l'assurance-dépôts et du risque moral qu'elle engendre dans la mesure où elle encourage les institutions financières à prendre des risques excessifs puisqu'elles savent que les déposants seront de toute façon protégés.

Par contre, si l'on veut instaurer un régime de réglementation beaucoup plus rigide, on crée un autre risque moral qui est tout aussi dangereux. Il s'agit de l'inefficience accrue des marchés financiers. Plus les règlements sont rigides, plus les coûts augmentent. Dans un monde où l'on s'adapte instantanément aux circonstances en faisant fi des fuseaux horaires et des devises, ne pas pouvoir réagir à cause d'une structure de réglementation trop rigide représenterait un coût non négligeable pour le système financier. À mon sens, c'est un régime qu'il ne vaut même pas la peine d'envisager.

Une question de portée plus générale se pose au sujet des faillites. Je sais que les documents de votre comité, tout comme ceux qu'a examinés le comité consultatif sur l'assurance-dépôts, portaient de manière générale sur la nécessité d'injecter un peu plus de discipline de marché dans le comportement des déposants. La raison généralement avancée pour ne pas imposer trop de discipline de marché est que les déposants risqueraient de retirer leurs capitaux en masse des institutions où ils les avaient placés, ce qui provoquerait la panique et l'effondrement de ces dernières puis, de manière plus générale, une perte de confiance dans toutes les institutions et dans le système financier lui-même.

Voilà donc le dilemme auquel nous sommes toujours confrontés: acceptons-nous de courir le risque de retraits massifs et de paniques en imposant la discipline de marché, ou voulons-nous accepter l'autre risque moral issu d'une insuffisance de discipline, c'est-à-dire le risque d'inciter les institutions financières à assumer des risques excessifs?

C'est une question extraordinairement difficile, et il n'est pas surprenant que ni votre comité ni le nôtre n'aient trouvé de solution facile. Je formulerai cependant dans quelques instants quelques suggestions sur la manière dont on pourrait tenter d'aborder le problème.

Une autre question qu'a examinée votre comité, tout comme le nôtre, et à laquelle je voudrais accorder un peu de temps aujourd'hui est celle de la relation qui existe entre le prêt et la valeur des actifs. Il existe dans ce domaine une généralisation fallacieuse que l'on peut présenter de la manière suivante: ce qui est bon pour un individu ne l'est pas nécessairement pour une



*[Text]*

fallacy occurs in the case of wheat farmers. They see that the price of wheat is high this year, so they plant wheat. However, every other farmer plants wheat and — surprise — by September, the price of wheat is not very high. Farmers, being rational beings, say, "We will not do that next year. We will plant canola." Thus there is a very well defined, two-year cycle.

Lending institutions and developers are no different. They are subject to the same fallacy of composition. For example, they are brought a real estate loan, and they say, "This is a good idea. If we look back to the mid-1980s, we know that Toronto real estate is solid as a rock, so of course we will lend on Toronto real estate." What they do not realize is that every other institution is doing the same thing, not just banking institutions but life and other financial institutions. Capital markets as well are creating real estate funds. Therefore an enormous amount of money is pouring into the real estate marketplace.

As a result, the price of the real estate asset is driven above what it would be in the absence of what turns out to be excessive lending behaviour. Thus, when the market falls and everyone tries to pull out, the price goes below what it would have been in equilibrium if there were a normal market value. That is so because there is enormous downward selling pressure, because there was upward lending pressure at the other end of the cycle.

One of the areas in which we need to do an enormous amount of research, something we have not done in the past, is with regard to the relationship between lending behaviour and asset values, because these things are not independent of each other. For certain parts of the business cycle, they are positively related; in other parts of the business cycle, they are negatively related. There needs to be much more information.

Let us look at the housing market. Because of the information that CMHC provides, the housing market cycle has been significantly dampened during the last decade. This is because on the residential side CMHC's market information is very good today. This means that developers can assess competing supply quite effectively on the residential side. Interestingly, despite the debacle in office space in Toronto, there has not been a parallel debacle on the condo side. The condo market has been weak, but it has not been nonexistent.

The idea of getting more information on the conduct of these asset markets and the impact that lending has on asset markets is a useful place to start breaking out of that fallacy of composition.

Another moral hazard is the one that you will be addressing here, Mr. Chairman. That is the question of early closure. The idea is appealing in one sense. After the fact, on the other hand, if you close too early, there will be a claim of violation of property rights and seizure by the public. Knowing when to close a financial

*[Traduction]*

classe d'individus. L'exemple classique est celui des producteurs de blé. Voyant que le prix du blé est élevé cette année, ils plantent tous du blé pour l'année prochaine. Cependant, comme chaque agriculteur a réagi de la même manière, le prix du blé s'effondre au moment de la récolte, en septembre. Les agriculteurs étant des êtres rationnels, ils se disent alors: «Nous ne ferons pas la même erreur l'année prochaine. Nous planterons du canola.» Et cela produit un cycle de deux ans que l'on connaît très bien.

Les établissements de prêt et les promoteurs immobiliers ne se comportent pas différemment. Ils sont sujets au même comportement fallacieux. Par exemple, si on leur propose un prêt immobilier, ils tiennent le raisonnement suivant: «C'est une bonne idée. Si l'on remonte au milieu des années 1980, on constate que le marché immobilier de Toronto est d'une solidité à toute épreuve; nous pouvons donc prêter sur le marché immobilier de Toronto.» Ce qu'ils ne réalisent pas, c'est que toutes les autres institutions font la même chose, et pas seulement les institutions bancaires mais aussi les autres institutions financières et les compagnies d'assurance-vie.

En outre, les marchés financiers créent eux aussi des fonds immobiliers. Cela amène une masse énorme d'argent sur le marché immobilier. La conséquence est que les prix des biens immobiliers montent largement au-delà de ce qu'ils seraient sans un comportement aussi excessif des prêteurs. Ensuite, lorsque le marché s'effondre et que tout le monde tente de retirer ses billes, les prix tombent largement en dessous de ce qu'ils seraient dans un marché normalement équilibré. C'est parce qu'il y a alors des pressions énormes à la vente, qui font baisser les prix, suite à un ensemble de pressions énormes à l'achat, qui les avait fait monter.

L'une des questions que nous devrions donc examiner attentivement, et personne ne l'a encore jamais fait, concerne la relation qui existe entre le comportement des prêteurs et la valeur des biens, étant donné que ces éléments ne sont pas indépendants l'un de l'autre. Dans certaines parties du cycle, leur relation est positive et, dans d'autres, négative. Il nous faudrait beaucoup plus d'informations là-dessus.

Examinons le marché domiciliaire. À cause des informations fournies par la SCHL, les fluctuations du marché domiciliaire se sont considérablement atténuées pendant la dernière décennie. C'est parce que les informations de la SCHL concernant le marché domiciliaire sont aujourd'hui très bonnes, ce qui permet aux promoteurs d'évaluer avec beaucoup de précision le volume de l'offre existante. Il est d'ailleurs intéressant de constater que la débâcle du marché des immeubles de bureau de Toronto n'a absolument pas eu de pendant sur le marché des appartements en copropriété. Ce marché a fléchi, certes, mais la demande n'est pas disparue.

C'est en obtenant plus d'informations sur l'évolution de ces marchés et sur l'incidence des activités de prêt que l'on pourrait commencer à corriger ce phénomène de généralisation fallacieuse.

Un autre risque moral est celui que vous examinerez pendant ces audiences, monsieur le président, c'est-à-dire la fermeture trop rapide d'une institution. Dans un sens, l'idée de fermer rapidement est intéressante. En revanche, si l'on ferme trop rapidement, on risque de se faire accuser par le public d'infraction



[Texte]

institution is extremely difficult. My guess is that it will be virtually impossible to ever get the information, even *ex post facto*, to determine that we closed an institution at the right time.

The last moral hazard we have is built into deposit taking institutions. That is to say they have a fiduciary responsibility to take care of deposits on behalf of depositors. They also have a profit-making responsibility to take care of shareholders. These things do not fit in the same corporate culture. Yet, they must. Therefore, built into the nature of deposit takers is this moral hazard. We have tended to deal with that hazard by regulating these institutions quite closely. The theory is that the weak in the regulatory process can protect the deposit maker, at the same time as allowing the shareholder to take his or her lumps.

When I look at the whole issue, I see it has become an extremely difficult issue in theory and in practice. There is no theoretical solution to any of the moral hazard issues that I have reviewed just now. In the absence of even a theoretical solution, finding a practical solution of the theory becomes that much more difficult.

The work that your committee has done, as well as the work that we in the Deposit Insurance Advisory Committee have done, is useful in helping to clarify the questions and in helping to inform the public and the policy makers of the difficulty here and the need for additional work. In the end, it is extremely important that some balance be struck so that we do not get stampeded into excessive regulation as a result of any particular difficulty that any institution had in any financial sector.

We must remember that it is the role of public policy to ensure that markets operate efficiently. Ultimately, the efficient operation of markets relates to having enough information for those markets to run well in allowing them to adjust to that information as smoothly and as effortlessly as possible. At the same time, we have the problem of protecting consumers while not protecting shareholders.

There are two things I would suggest as approaches that might help change the way we do things. First, we need more information on the riskiness associated with portfolios. Portfolios, whether it is a portfolio of a life company or a bank, have the interesting characteristic that their riskiness and return are not directly related to the riskiness and return of any individual element in the portfolio. Thus you might take on very risky assets in a portfolio, such as these fancy derivative instruments or various kinds of hedging instruments, that would actually lower the risk of the total portfolio while raising its return. That is extraordinarily difficult for a regulator to do, because a regulator tends to look at an asset class and say, "This asset class is risky, or it is not risky, and we certainly don't want someone taking on more risk," when, in fact, taking on more risk might actually lower the riskiness of the total portfolio. Therefore, doing more basic work on understanding the riskiness of portfolios would be extraordinarily important in helping the supervisor understand

[Translation]

au droit de propriété et de saisie abusive. Il est extrêmement difficile de savoir quand fermer une institution financière. De fait, je crois qu'il est quasiment impossible de dire, même après coup, si on l'a vraiment fermée au bon moment.

Le dernier risque moral dont on doit tenir compte concerne les établissements de dépôt. Ceux-ci ont la responsabilité fiduciaire de protéger les dépôts qui leur sont confiés, mais il leur appartient aussi de réaliser des profits pour leurs actionnaires. Ces deux objectifs ne participent pas de la même culture d'entreprise mais il faut bien tenter de les concilier. Voilà pourquoi les établissements de dépôt sont tout naturellement confrontés à ce risque moral. Jusqu'à présent, nous nous sommes efforcés d'en tenir compte en les réglementant de manière très détaillée. La théorie est que l'on peut protéger les déposants tout en laissant les actionnaires assumer leurs risques.

Quand j'analyse cette question, je constate qu'elle est devenue extrêmement difficile, du point de vue autant théorique que pratique. Il n'existe pas de solution théorique à chacun des risques moraux que je viens d'évoquer. Or, l'absence de solution théorique rend d'autant plus difficile la recherche d'une solution pratique.

Le travail de votre comité, tout comme celui de notre comité consultatif sur l'assurance-dépôts, est utile pour cerner les problèmes, ainsi que pour informer le public et les décideurs sur leur difficulté et sur la nécessité de poursuivre les études. En fin de compte, il sera extrêmement important de trouver un compromis satisfaisant pour ne pas être poussé vers une réglementation excessive suite aux difficultés particulières qu'aurait pu connaître telle ou telle institution de tel ou tel secteur financier.

N'oublions pas que le rôle des pouvoirs publics est de veiller au fonctionnement efficient des marchés. En dernière analyse, cette efficacité exige que l'on détienne suffisamment d'informations pour que les marchés fonctionnent bien, en leur permettant de s'ajuster le plus soupagement et le plus facilement possible à ces informations. En même temps, il nous appartient de protéger les consommateurs sans protéger les actionnaires.

Je voudrais faire deux propositions qui pourraient nous amener à changer notre manière d'agir. Premièrement, il nous faut plus d'informations sur le degré de risque des portefeuilles. Qu'il s'agisse d'une compagnie d'assurance-vie ou d'une banque, les portefeuilles ont la caractéristique intéressante que leur degré de risque et leur taux de rendement ne sont pas directement reliés au degré de risque et au taux de rendement de chacune de leurs composantes. Je veux dire par là que l'on peut inclure dans un portefeuille des actifs très risqués, comme les nouveaux instruments dérivés ou d'autres types d'instruments de couverture, qui vont en fait réduire le degré de risque du portefeuille dans son ensemble tout en en rehaussant le taux de rendement. C'est là une opération dont l'organisme de réglementation a extrêmement de mal à saisir la logique, puisque sa tendance est de vouloir prémunir le consommateur contre le risque alors que, dans la pratique, l'inclusion dans le portefeuille d'un instrument plus risqué peut entraîner une baisse de risque de l'ensemble du

*[Text]*

the riskiness of a certain portfolio, as well as understanding the need to intervene.

There is more need for information. One of the problems that we have had with respect to deposit-taking institutions is that we have been afraid to release information on their health because we were afraid of runs and panics. That is why the information has tended to be released in discreet bundles. If we found ways to release information weekly, or even daily, then markets could run much more smoothly. People could make smoother adjustments and thus avoid the runs and panics. They could make changes at the margin in their holdings of deposits in those institutions, send the market signal to the institution that it was losing some assets or some liabilities, and that it needs to change its ways.

The way we work presently is that the regulator keeps all the information in the tightest secrecy, and is loath to release any information for fear of creating a panic. This ensures that when information becomes public there will, in fact, be a panic. I do not think markets run well that way. They run by continuous high quality information.

Finally, we need much more information on the value of underlying assets. This is particularly the case in the real estate sector, about which I have some knowledge. As I have said, CMHC has done a superb job on the residential side. The residential market was not the market that got into trouble this time; it was the nonresidential markets. If we had a way to develop information on the value of these assets across the country, that is, supply and demand conditions, then it would make it easier for lenders to lend into those markets. It would make it easier for them to understand those markets better, and to understand how their own lending practices are putting their own loans at risk.

As a market-based economist I would not encourage more rigid regulation, but rather much more abundant and much more reliable information available in a continuous stream so that the market can make the adjustments it needs. We will then be able to monitor these situations better.

**The Chairman:** Thank you, Professor Goldberg.

**Senator Kolber:** You said a couple of things that intrigue me. The first was with respect to real estate, with which I have been intimately involved for about 40 years. You also talked about the relationship between lending and asset values.

We sold our company in 1987 because we thought the thing was about to burst. It turns out that, in retrospect, we were right. It sounds to me like you are suggesting the impossible. It is like legislating love. How do you legislate good management?

*[Traduction]*

portefeuille. Il serait donc extrêmement utile de faire plus de recherche sur la notion de risque des portefeuilles, de façon que l'organisme de réglementation puisse mieux comprendre dans quels cas il devrait intervenir.

Il nous faut donc plus d'informations. L'un des problèmes que nous avons eus avec les établissements de dépôt est que nous avons eu peur de diffuser des informations sur leur santé financière par crainte de retraits massifs et de paniques. Voilà pourquoi on a eu jusqu'à présent tendance à divulguer des informations ponctuelles et limitées. Si l'on parvenait à divulguer des informations chaque semaine, voire chaque jour, les marchés fonctionneraient peut-être de manière beaucoup plus souple. Les gens pourraient s'adapter plus facilement à l'évolution de la situation, ce qui éviterait les retraits massifs et les paniques. Ils pourraient par exemple réduire marginalement les sommes qu'ils ont déposées dans certains établissements financiers, ce qui donnerait au marché le signal que ces établissements sont en train de perdre des actifs et devraient donc changer leur comportement.

Dans le système actuel, l'organisme de réglementation garde le secret le plus complet sur toutes les informations, parce qu'il tient avant tout à éviter la panique. Or, c'est précisément la recette la plus sûre pour la provoquer lorsque les informations commenceront à sortir. Je ne pense pas que les marchés puissent bien fonctionner de cette manière. Ce qu'il leur faut, ce sont des informations de qualité et en permanence.

Finalement, il nous faut beaucoup plus d'informations sur la valeur des actifs. Cela vaut particulièrement pour le secteur immobilier, que je connais relativement bien. Comme je l'ai dit, la SCHL fait un excellent travail du côté domiciliaire, et ce n'est pas celui qui a connu des difficultés cette fois-ci, c'est plutôt le marché non domiciliaire. Si nous parvenions à produire des informations sur la valeur de ces actifs d'un bout à l'autre du pays, c'est-à-dire sur l'état de l'offre et de la demande, il serait plus facile aux prêteurs de prendre leurs décisions de prêt. Ils pourraient mieux comprendre le fonctionnement des marchés et pourquoi ce sont leurs propres activités de prêt qui mettent leurs portefeuilles en danger.

En tant qu'économiste des marchés, je ne suis pas favorable à une réglementation plus rigide mais plutôt à la diffusion continue d'informations beaucoup plus abondantes et beaucoup plus fiables, de façon à permettre au marché de procéder aux ajustements qui s'imposent. Nous serons alors en mesure de mieux surveiller l'évolution de la situation.

**Le président:** Merci, professeur Goldberg.

**Le sénateur Kolber:** Vous avez dit plusieurs choses qui m'intriguent. La première concerne le marché immobilier, sur lequel je suis très actif depuis une quarantaine d'années. Je voudrais revenir sur cette question de relation entre les prêts et la valeur des biens.

En 1987, nous avons vendu notre société parce que nous pensions que le marché allait craquer. La suite des événements nous a montré que nous avions raison. Cela dit, j'ai l'impression que vous demandez l'impossible. Comment imposer une bonne gestion par voie législative? C'est comme vouloir légiférer l'amour.



[Texte]

What you are really talking about in the final analysis is poor management. You are suggesting that the real estate developers did not do their homework. You are suggesting that they did not understand the supply and demand curve. You are suggesting that they did not understand the basic nuts and bolts of their business.

You are also suggesting that the banks, the lenders, as well as the insurance companies, did not understand it. I am not precisely sure what role there is for government in fostering good management. I think at the nub of it all is good as opposed to poor management. I think that is what you are saying. At least, that is the message I am getting.

I do not know that we want the government to be an information or research resource for all the industries in Canada. After all, this could happen in the mining industry. It could happen, as it has done, in the pulp and paper industry. How come they did not know that the cycle would go so rotten? Should there have been some kind of government intervention to tell the paper people that they were overproducing pulp, newsprint, or what have you? I would like some clarification on that point.

With regard to portfolio analysis, I have been associated as director with one bank for 23 years. It seems to me that the role of our management is precisely that. That is what they do every day. They analyze their portfolios. They meet every morning and go over the problem loans and the non-accruals, et cetera. That is what they do every day. I really do not know that our regulators would ever have enough people to try to do what an entire bank staff does every day. I just do not see how that could possibly happen.

My third point is one on which I would like a little more explanation. You talked about the lightning transfers in modern technology. One of the problems with lightning-quick technology is that you really only know what happens after the fact. There have been some really great geniuses who have goofed up in the last couple of years. How any kind of regulation would have stopped that, I do not know. Perhaps you could explain that.

Let me give you two examples which have been highly broadcast. Two years ago, George Soros announced that he had made \$1 billion fooling around with the British pound. About four months ago, he blew \$600 million with the yen, or some other currency. How on earth could we have stopped that?

Michael Steinhardt, who is probably the most successful fund manager in North America, has had a 25 per cent compound rate of return since 1967. In the first six months of this year, he blew one-third of everything. How would you stop that? Does the public honestly think that a government has any role in this sort of endeavour that could be of any help whatsoever to the public?

[Translation]

En fin de compte, c'est plutôt de mauvaise gestion qu'il faut parler. Votre argumentation sous-entend que les promoteurs immobiliers n'ont pas bien fait leur travail et n'ont pas bien compris l'offre et la demande. Autrement dit, ils n'ont pas compris les éléments fondamentaux de leur domaine d'activité.

Vous sous-entendez également que les prêteurs, c'est-à-dire les banques et les compagnies d'assurance, n'y ont rien compris non plus. Je ne vois pas vraiment ce que le gouvernement peut faire pour amener ces gens à bien gérer leurs affaires. Et c'est là, à mes yeux, le noeud du problème, c'est-à-dire la différence entre une bonne et une mauvaise gestion. C'est tout au moins comme cela que j'interprète vos arguments.

Je ne suis pas sûr que nous attendions du gouvernement qu'il fasse des recherches ou fournisse des informations à toutes les industries du Canada. Après tout, cela pourrait aussi se produire dans l'industrie minière, comme cela s'est produit dans l'industrie des pâtes et papiers. Comment se fait-il que personne ne savait que les choses allaient tourner si mal? Le gouvernement aurait-il dû intervenir pour dire aux entreprises de pâtes et papiers que leur production était excessive? J'aimerais des précisions là-dessus.

Parlons maintenant d'analyse de portefeuille. Comme je fais partie du conseil d'administration d'une banque depuis 23 ans, je puis vous dire que cela me semble être précisément le rôle de sa direction. C'est ce que les dirigeants font chaque jour: ils analysent leurs portefeuilles. Ils se réunissent tous les matins pour faire le point sur les prêts douteux, les prêts improductifs, et cetera. C'est leur pain quotidien. Et je ne pense vraiment pas que nos organismes de réglementation puissent jamais avoir suffisamment de monde pour essayer de faire ce que fait quotidiennement le personnel d'une banque. Cela me paraît tout à fait irréaliste.

Je voudrais vous demander aussi quelques explications sur un troisième sujet, les transferts quasi instantanés que permet la technologie moderne. L'un des problèmes que pose cette technologie de transmission à la vitesse de la lumière est que c'est seulement après coup que l'on sait ce qui est arrivé. Il y a eu ces dernières années quelques génies remarquables qui ont produit des catastrophes monumentales. Y a-t-il une réglementation quelconque qui aurait permis de les éviter? Je n'en sais rien.

Je vais vous donner deux exemples qui ont été largement relatés dans la presse. Il y a deux ans, George Soros disait avoir gagné un milliard de dollars en jouant contre la livre anglaise. Il y a environ quatre mois, il en a perdu 600 millions en jouant sur le yen, ou sur une autre monnaie. Comment diable aurions-nous pu l'en empêcher?

Michael Steinhardt, qui est probablement le gestionnaire de fonds mutuels qui connaît le plus de succès en Amérique du Nord, enregistre un taux de rendement cumulatif de 25 p. 100 par an depuis 1967. Or, pendant les six premiers mois de cette année, il a perdu le tiers de tout ce qu'il avait. Comment aurions-nous pu l'éviter? Croyez-vous vraiment que la population s'attend à ce que le gouvernement intervienne dans ce genre d'activité, et que cela pourrait lui être d'une utilité quelconque?



[Text]

What worries me in this whole discussion is that somehow we in Canada have lost the sense of the philosophy of *caveat emptor*. Surely there must be some onus on the investor and on the depositor to try to understand just a little bit about what they are doing. It seems to me to be extraordinarily Canadian that whenever there is a problem of this sort, the first reaction is, "Well, what's the government going to do about it? How are they protecting us?" We have this marvellous cradle-to-the-grave philosophy which, unfortunately, we cannot afford. Perhaps you could be a little more forthcoming on some of the matters I have raised.

**Mr. Goldberg:** I think I am not being unfair to say that you have really asked one question with three elements to it, senator. The question is: Can government regulation stop these market cycles?

First, I am sorry you took from my remarks that I am in favour of regulation. I was not saying we need more regulation. What I said is that markets need more information. Markets, when they are fully informed, tend to work reasonably efficiently. There are lapses of information. If there were more information in marketplaces, and I come back to the real estate market, people would behave differently.

Let us look at the residential side of things. Some of the excesses have been lobbed off the residential side through a combination of much better information from CMHC and much more prudent lending behaviour, which I think is not unrelated to what CMHC did.

**Senator Kolber:** The price of homes fell precipitously in many Canadian cities.

**Mr. Goldberg:** They did, but there was still a market. Information is central. If you are arguing that markets should be left to work better, then I agree. What I am saying is that the key ingredient for a market to work well is information. There are places where there is not very good information. It is a perfectly legitimate role of government to supply information. We do it with Statistics Canada. No one provides the census privately, yet the census provides us with useful information. Statistics Canada provides useful information. Canada Mortgage and Housing Corporation provides useful information. The Bank of Canada provides useful information. What I am saying is that where the private sector does not fill that information void, government should step in to provide that information so that the market can run more effectively.

Now, the points you were making —

**Senator Kolber:** I could not disagree with you more.

**Mr. Goldberg:** Let it be noted there is a disagreement.

With respect to financial institutions and good management and bad management, my suspicion is that there is a great deal of "trend lending". Given the concentration of lending in Canada, primarily among the five major institutions, it is very difficult to

[Traduction]

Au fond, ce qui m'inquiète dans tout ce débat, c'est que nous semblons avoir perdu au Canada les règles de la prudence la plus élémentaire. C'est quand même bien à l'investisseur et au déposant qu'il appartient d'avoir un minimum de compréhension de ce qu'il fait! Je crois percevoir une réaction bien canadienne quand j'entends dire, chaque fois qu'éclate un problème de ce genre: «Que fait donc le gouvernement? Comment nous protège-t-il?» Notre philosophie de protection absolue du berceau à la tombe est sans doute merveilleuse mais, hélas, nous ne pouvons plus nous la payer. Que pensez-vous de tout cela?

**M. Goldberg:** Je pense ne pas être injuste à votre égard en disant que vous venez de poser une question à trois volets, sénateur. La voici: la réglementation publique peut-elle prévenir les cycles du marché?

Premièrement, je regrette que vous ayez interprété mes remarques comme étant favorables à la réglementation. Je n'ai pas dit que nous avons besoin de plus de réglementation. J'ai dit que les marchés ont besoin de plus d'informations. Quand ils sont pleinement informés, ils ont tendance à fonctionner de manière raisonnablement efficace. C'est quand ils manquent d'information que ça ne va plus. Si je reviens à l'exemple du marché immobilier, les gens se seraient comportés différemment s'ils avaient eu plus d'informations.

Prenez le marché domiciliaire. Certains de ses excès ont été éliminés par le fait que la SCHL a produit de bien meilleures informations, et par le fait aussi que les prêteurs ont fait preuve de beaucoup plus de prudence, deux éléments qui ne sont d'après moi pas du tout indépendants l'un de l'autre.

**Le sénateur Kolber:** Le prix des maisons s'est effondré dans maintes villes canadiennes.

**M. Goldberg:** Certes, mais le marché n'est pas disparu. Ce qui est central, c'est l'information. Si vous dites qu'il faut laisser les marchés mieux fonctionner, je suis d'accord. J'ajoute cependant que l'ingrédient essentiel pour qu'un marché fonctionne mieux, c'est l'information. Dans certains secteurs, l'information est loin d'être satisfaisante et il serait alors parfaitement légitime à mes yeux que le gouvernement veille à les fournir. C'est ce que nous faisons avec Statistique Canada. Ce ne sont pas des entreprises privées qui s'occupent du recensement, mais celui-ci nous fournit pourtant des informations précieuses. Statistique Canada diffuse des informations fort utiles. Même chose pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Et pour la Banque du Canada. Mon argument est le suivant: si le secteur privé ne fournit pas ces informations, le gouvernement devrait s'en charger pour que le marché puisse fonctionner de manière plus efficace.

Votre argumentation ...

**Le sénateur Kolber:** Je ne saurais être d'un avis plus opposé au vôtre.

**M. Goldberg:** Prenons donc note de notre désaccord.

En ce qui concerne la bonne ou la mauvaise gestion des institutions financières, j'ai l'impression que les prêteurs se comportent un peu comme des moutons de Panurge. Étant donné la concentration du secteur au Canada, notamment entre les cinq

[Texte]

find significant diversity in those loan portfolios, and significant variation in thinking. I suspect capital markets will slowly move in that direction. I would hope that we can get enough non-bank loan products to allow more regional and sectoral diversification than we have had in the past, so that the portfolio of financial assets held in Canada is more regionally and sectorally diverse than it has been in the past. I think that will give us, as a country, a better asset mix, and one that should be more stable as a whole.

**Senator Sylvain:** Following the point Senator Kolber made about the "womb-to-tomb" protection attitude in Canada, I should like your opinion on the following: The individual in Canada who wishes to invest, and wishes to take no risk at all will normally invest in Canada bonds, provincial bonds, hydro bonds, or mutual funds and T-bills, if he wants ready access to his money. If he invests in anything else that will pay a higher rate of return, then he assumes some kind of risk — or he should. Deposit insurance removes the risk, but allows the risk premium to be paid. What is the rationale for that type of protection?

**Mr. Goldberg:** That is a good characterization, given the way markets work. If people take risks because they want excessive return, then they should wear the risk.

There is a big difference, though, between depositors and equity investors. The situation with respect to equity investors is absolute *caveat emptor*. If they choose to invest in the Vancouver Stock Exchange and lose their money, that was their choice. I have absolutely no sympathy for anyone who loses money in an equity investment.

When you talk about deposits, though, there is a reason — and it is the reason that has been given all along — for having deposit insurance, in that it allows us to get a lower source cost of funds domestically into deposit-taking institutions than we would if they had to pay a rate that embodied more risk. Therefore there is some systemic virtue in that banks, trust companies, and others who have an insured deposit vehicle can get deposits from the public at a lower price than they would if they were uninsured. To the extent that that allows us to have a source of lower cost capital, there is a virtue in that.

**Senator Sylvain:** The virtue seems to be that you are getting something for nothing, or something for less than it costs from the institution's point of view. The virtue from the depositor's point of view is that he is being protected against a risk he should bear himself. There is something intrinsically false in a system built on incorrect premises.

If we are to have any kind of market discipline, the system would need to be changed in some fashion. One of the fashions that has been suggested is on a deductible or co-insurance basis. In other words, Mrs. Smith, who wants to invest in a GIC and get her 8 per cent rather than the 6 per cent that Canada Savings Bonds are paying, would need to assume some of the risk. It is

[Translation]

grandes banques, il est très difficile de trouver des différences notables dans leurs portefeuilles de prêts, ou des différences de pensée. Je soupçonne que les marchés financiers vont avancer peu à peu dans cette voie. J'espère qu'il y aura suffisamment de prêts non bancaires pour permettre plus de diversification régionale et sectorielle qu'autrefois. Cela nous donnerait à l'échelle nationale des établissements plus diversifiés, formant un système globalement plus stable.

**Le sénateur Sylvain:** Suite à ce qu'a dit le sénateur Kolber sur attitude qui prévaut au Canada en matière de protection du berceau à la tombe, je voudrais votre opinion sur la question qui suit. Chez nous, la personne qui veut investir sans aucun risque va normalement acheter des obligations d'épargne du Canada, des obligations provinciales, des obligations de compagnies d'électricité, des fonds mutuels ou des bons du Trésor, ce qui lui donne aussi l'assurance d'un accès facile à son argent. Quiconque veut investir ailleurs, pour avoir un taux de rendement plus élevé, va assumer un certain risque, ou le devrait. L'assurance-dépôts élimine ce risque, tout en permettant cependant de verser à l'investisseur la prime inhérente au risque. Qu'est-ce qui justifie ce type de protection?

**M. Goldberg:** Ce que vous dites décrit assez bien la manière dont fonctionnent les marchés. Si les gens prennent des risques parce qu'ils veulent obtenir un rendement excessif, ils devraient les assumer jusqu'au bout.

Il y a cependant une différence essentielle entre les déposants et les actionnaires. Pour ces derniers, il n'y a qu'une seule règle: *caveat emptor*. Si quelqu'un choisit d'investir à la bourse de Vancouver et perd son argent, c'est son affaire. Je n'ai absolument aucune pitié pour les gens qui perdent de l'argent à la bourse.

Quand vous parlez de déposants, la situation est différente. Il y a une raison à l'assurance-dépôts, et c'est celle qu'on avance toujours. Il s'agit de nous donner accès à une source de fonds moins coûteuse en ayant recours aux établissements de dépôt, puisque cela nous dispense de payer un taux correspondant à un degré de risque plus élevé. L'un des avantages du système est que les banques, les sociétés de fiducie et d'autres établissements offrant des dépôts assurés peuvent emprunter l'argent du public à un prix moins élevé que si les dépôts n'étaient pas assurés. Si cela nous permet d'avoir accès à des capitaux moins coûteux, c'est une bonne chose.

**Le sénateur Sylvain:** La bonne chose semble être que l'on peut obtenir quelque chose gratuitement, ou en tout cas à un prix moins élevé que ne l'exigerait normalement l'établissement financier. Du point de vue du déposant, la bonne chose est qu'il est protégé contre un risque qu'il devrait autrement assumer lui-même. Il y a cependant quelque chose de foncièrement vicié dans un système bâti sur des prémisses erronées.

Si nous voulons assurer un minimum de discipline au marché, il faudra changer le système d'une manière ou d'une autre. D'aucun ont recommandé un système de franchise ou de coassurance. Autrement dit, Mme Smith qui voudrait investir dans un dépôt à terme pour obtenir 8 p. 100 d'intérêt plutôt que les 6 p. 100 offerts par les bons d'épargne du Canada devrait assumer une



## [Text]

one of these beautiful Canadian compromises to hit in the middle and attempt to solve everyone's problem at once. However, if Mrs. Smith knows that she will lose 10 per cent from dollar one if she goes for an 8 per cent rate rather than the Canada Savings Bond rate of 6 per cent, would that have a bad effect on the marketplace?

**Mr. Goldberg:** There is a variant in your example that could make sense. That would only work if the depositor is knowledgeable, and if the depositor is in a position to assess that risk. That is a very "iffy" assumption, because if you look at the last deposit-taking institution that failed — Central Guarantee — many of the people who did not see it coming were insiders — major financial institutions. If they were incapable of assessing the risk of that institution, it is very problematic that a homeowner would be in a position to do that. That is a real problem.

There are two other problems. Many people keep small deposits, so they are unable to buy Government of Canada bonds and bills. As well, they need liquidity, so they keep their money in a savings account. Part of what they need from a deposit-taking institution is liquidity, and they need a return on their investment. It is difficult for them to get that out of a capital market instrument.

In the Deposit Insurance Advisory Committee, we talked about some form of co-insurance — real co-insurance — where the government would ensure "X" per cent — 50, 60, 70, 80 per cent — and a private sector insurer would insure the balance. The private sector insurer would have the wherewithal to price that insurance. The private sector insurer would say, "We will leave you whole, we will pick up the residual, and we will do it for this fee." Now the depositor says, "The fee for this institution is "X", and the fee for this other is "X" plus 20 per cent. They must be telling me something." That information would be useful because a financial institution offering that kind of surplus coverage would have the expertise to assess risk, whereas I fundamentally do not believe that the household has that expertise. That is the flaw in co-insurance.

**Senator Sylvain:** I agree with you that most households do not have that expertise. My conclusion, therefore, would be that they should not be getting involved in investing in instruments where a risk premium is involved, because they are doing something they know nothing about.

Your expertise, or that of insurance underwriters, or of anyone else who might look into the market and attempt to assess this thing would be no better, I would assume, than any of the analysts who today tell us what price to pay for a stock. Some hit it right and others do not. I suspect there would be no more accuracy on the part of insurance underwriters to predict those prices. You would probably wind up with a whole lot of failures. However, your suggestion with respect to two levels is intriguing.

## [Traduction]

partie du risque. Cette solution est en fait l'un de ces merveilleux compromis canadiens où l'on essaie de trouver un moyen terme pour résoudre les problèmes de tout le monde en même temps. Cela dit, si Mme Smith sait qu'elle perdra 10 p. 100 de son premier dollar en choisissant un taux de 8 p. 100 plutôt que les 6 p. 100 des bons d'épargne du Canada, cela sera-t-il préjudiciable au marché?

**M. Goldberg:** Il existe une variante de votre exemple qui pourrait être acceptable. Ce que vous proposez ne vaudrait que pour les déposants ayant un minimum de connaissance du système et capables d'évaluer le risque dont vous parlez. C'est là cependant un facteur extrêmement hypothétique, comme en témoigne le cas du dernier établissement de dépôt qui a fait faillite (Central Guarantee) où bon nombre de ceux qui n'avaient rien vu venir étaient des initiés, des représentants des grands établissements financiers. Si eux-mêmes ont été incapables d'évaluer les risques de cet établissement, il est fort douteux que monsieur Tout-le-monde puisse le faire. C'est là un vrai problème.

Il y en a deux autres. Bien des gens n'ont qu'une épargne minime, ce qui ne leur permet pas d'acheter des obligations d'épargne du Canada ou d'autres types d'instruments. De plus, comme ils peuvent avoir besoin de liquide, ils gardent leur argent dans des comptes d'épargne. Autrement dit, ce qu'ils demandent aux établissements de dépôt, c'est à la fois une épargne liquide et un taux de rendement. Il leur serait difficile d'obtenir cela avec un instrument des marchés financiers.

Notre comité consultatif sur l'assurance-dépôts s'est penché sur une certaine forme de coassurance (mais de vraie coassurance) par laquelle le gouvernement assurerait un pourcentage de l'épargne (50, 60, 70 ou 80 p. 100) et un assureur du secteur privé assurerait le reste. Cet assureur du secteur privé aurait les moyens nécessaires pour tarifier son assurance. Il pourrait donc dire: «Vous serez complètement protégé car nous allons assurer la tranche non couverte par le gouvernement, mais voici notre tarif». Le déposant pourrait donc se dire: «Le tarif de tel établissement est X, et celui de tel autre est X plus 20 p. 100. Cela doit vouloir dire quelque chose». Cette information serait utile car l'établissement financier offrant ce genre d'assurance complémentaire aurait les compétences nécessaires pour évaluer le risque, ce qui n'est pas le cas, généralement, du Canadien moyen. Voilà la faille habituelle de la coassurance.

**Le sénateur Sylvain:** Je conviens avec vous que la plupart des gens n'ont pas les connaissances requises. Ma conclusion serait donc qu'ils n'investissent pas dans des instruments comportant une prime de risque car cela revient à faire quelque chose dont ils ne savent rien.

Cela dit, rien ne permet de penser que l'évaluation de l'assureur privé ou de quiconque jouerait le rôle de deuxième assureur serait meilleure que celle de n'importe lequel des analystes qui nous disent aujourd'hui à quel prix acheter telle ou telle action. Certains tombent juste, d'autres pas. Je soupçonne que les prévisions des compagnies d'assurance ne seraient probablement pas plus exactes. Il y aurait donc probablement encore beaucoup de faillites. Quoi qu'il en soit, c'est une idée qui mérite d'être creusée.

[Texte]

**Senator Meighen:** My impression is that during the work of this committee — although I have been absent on a number of occasions — I have not heard much about where our competitors fit on this regulation scale.

**The Chairman:** You mean competitive countries?

**Senator Meighen:** Yes. I am thinking primarily of the OECD countries. You emphasize, as everyone quite properly does these days, the globalization of markets, the movement of capital, speed, efficiency, et cetera. Where do we fit at present? Where would we fit if we followed the general thrust of your remarks on the regulatory scale vis-à-vis our primary competitors? We perhaps know more about the United States than other countries, but we compete with Common Market countries as well. I would be interested to know where we sit.

**Mr. Goldberg:** In fact, the situation is all over the place. A number of countries have what Senator Sylvain called "co-insurance" in the sense that there would be a deductible, and the depositor winds up picking up the balance. That seems to be common in a number of European countries.

The U.S. has a system much more similar to ours. The U.S. has combined that recently with a variable insurance premium, where they have a three-by-three matrix, largely based on capital adequacy. Institutions will fall into one of nine different boxes. Depending on which box they are in, they either pay the basic premium, something less than the basic premium, or something more than the basic premium. Interestingly, they are not allowed to disclose which risk class they fall into, so the utility of that information is less than it might have been.

**The Chairman:** I wish to ask a question for clarification. In the U.S., every company is classified into one of nine categories; that is publicly known. However, what is not known is which of the nine categories a certain company falls into.

**Mr. Goldberg:** That is right.

**The Chairman:** Then what is the purpose? What am I missing?

**Mr. Goldberg:** What the U.S. government is saying is that the insurer — whether it be the FDIC or the FSLC, if we are talking of a savings and loan — is an insurance company, so they need an insurance premium that leaves them whole. They want a higher insurance premium for institutions they assess as a risk. What they wanted to avoid — and this is what the U.S. says — is an institution being able to advertise that they are a prime-minus-one institution, as rated by the Federal Deposit Insurance Corporation. As well, they did not want the panic that would result if you were a prime-plus candidate. Therefore the deposit insurance establishment in the U.S. has said that you are not allowed to disclose which class you are in. It is purely an internal rating system for them to make sure there is some actuarial sense for the deposit insurance system in the U.S.

[Translation]

**Le sénateur Meighen:** Bien que je n'aie pu participer à un certain nombre de séances, j'ai l'impression que le comité n'a pas encore entendu beaucoup d'avis sur ce que font nos concurrents en matière de réglementation.

**Le président:** Vous voulez parler des pays concurrents?

**Le sénateur Meighen:** Oui. Je songe surtout aux pays de l'OCDE. Vous avez souligné, comme tout le monde le fait aujourd'hui, et à juste titre d'ailleurs, la globalisation des marchés, la liberté et la rapidité de circulation des capitaux, l'efficacité, et cetera. Où nous situons-nous à cet égard? Où nous situons-nous par rapport à nos principaux concurrents sur l'échelle de la réglementation, si nous acceptons la teneur générale de vos remarques? Nous connaissons peut-être mieux la situation aux États-Unis que dans d'autres pays, mais nous devons aussi faire concurrence à d'autres pays, par exemple du Marché commun. J'aimerais donc savoir où nous en sommes par rapport à eux.

**M. Goldberg:** En fait, on trouve des pays à tous les barreaux de l'échelle. Certains ont ce que le sénateur Sylvain appelle de la «coassurance» au sens où il y a une franchise et où le déposant assume la responsabilité du reste. Cela semble être fréquent en Europe.

Aux États-Unis, le système est beaucoup plus proche du nôtre. Les Américains y ont ajouté récemment un mécanisme de prime d'assurance variable, établie d'après une matrice trois par trois et dépendant essentiellement du niveau de capitalisation. Les institutions financières sont donc classées dans l'une de neuf catégories possibles. Selon leur catégorie, elles paient la prime de base, un peu moins que la prime de base ou un peu plus. Soulignons qu'elles ne sont pas autorisées à divulguer dans quelle catégorie de risque elles se trouvent, ce qui veut dire que cette information est beaucoup moins utile qu'elle ne pourrait l'être.

**Le président:** Je voudrais vous demander une précision. Aux États-Unis, chaque compagnie est classée dans une de neuf catégories, lesquelles sont connues. Par contre, ce qu'on ne sait pas, c'est dans quelle catégorie se situe telle ou telle compagnie.

**M. Goldberg:** C'est cela.

**Le président:** Quel est donc l'intérêt? Il y a quelque chose que je ne saisis pas.

**M. Goldberg:** Ce que dit le gouvernement américain, c'est que l'assureur (qu'il s'agisse de la FDIC ou de la FSLC, si l'on parle des établissements d'épargne) doit fixer une prime d'assurance pour protéger la totalité des actifs des établissements financiers. Cette prime doit être plus élevée pour les établissements considérés à risque. Ce que veulent éviter les Américains, c'est qu'un établissement puisse annoncer dans sa publicité que sa prime d'assurance est inférieure au tarif de base, selon le classement de la *Federal Deposit Insurance Corporation*. Cela permet aussi d'éviter la panique que créerait l'annonce qu'un établissement doit payer une prime supérieure au tarif de base. Voilà pourquoi il est interdit aux établissements d'assurance-dépôts des États-Unis de divulguer des informations sur les catégories dans lesquelles se trouvent les établissements financiers. Il s'agit purement et simplement d'un système de



[Text]

**Senator Meighen:** You mentioned what is happening in the United States. In your work, have you come across other practices in any other countries that might be of interest to us?

**Mr. Goldberg:** Australia has an interesting practice for its banks, in that there is no deposit insurance. However, the Reserve Bank of Australia applies an implicit guarantee to every deposit holder. It is probably not very different from the implicit guarantee that the Bank of Canada gives to the biggest banks in Canada, which is the "too big to fail" notion; that is, 100 per cent insurance of all deposits to all depositors in any trading bank in Australia. That would be one extreme. Canada and the U.S. are fairly similar.

In Europe, it is more prevalent to have some form of minimum where you must pick up some of the costs associated with your placing a deposit in an institution that fails.

**Senator Stewart:** I was interested in the fact that the witness began by discussing the very rapid global movement of capital.

My question is this: Can you spell out the chief consequences that you identified for the Canadian financial system, both public and private, of this very rapid global movement of money?

**Mr. Goldberg:** There are a number of consequences. At the most macro level, it makes our monetary policy more interesting to pursue independently. In a world of floating exchange rates, when such rates were instituted in the seventies, the idea was that countries would be able to divorce domestic monetary policy from what was going on internationally. That was true in a world where the exchange rate represented real goods from the real economy — trade surpluses and trade deficits.

Now, as I pointed out, the overwhelming majority of foreign exchange flows are purely financial, based on someone's expectation about the suitability of being in one currency or in a financial instrument denominated in that currency. That has meant that we have a greater challenge when we set domestic monetary policy, because we have to worry about the exchange rate very directly. It has also meant that capital can flow freely, both out of Canada and into Canada, into sectors that are more profitable elsewhere. This would occur in the real sector, where there is a foreign direct investment that makes sense.

With the advent of much greater information through global or transnational corporations, and the absence of barriers to the flow of capital, money tends to move to those places that offer the highest risk at the lowest return. Therefore we periodically find that money moves in and out of sectors with amazing speed. On the upside, that means that we can attract foreign capital easily to certain sectors. It also means that if those sectors weaken, the capital will leave that sector and go either to another sector or to another country. Thus, while it gives us access to greater capital, it also increases the volatility.

[Traduction]

classement interne garantissant un minimum de logique actuarielle au système d'assurance-dépôts.

**Le sénateur Meighen:** Vous venez d'expliquer la situation aux États-Unis. Savez-vous quelles sont les méthodes employées dans d'autres pays susceptibles de nous intéresser?

**M. Goldberg:** Le système australien est intéressant en ce qui concerne les banques, étant donné qu'il n'y a pas à leur sujet d'assurance-dépôts. Toutefois, la Banque centrale d'Australie accorde une garantie implicite à chaque déposant. Ce n'est probablement pas très différent de la garantie implicite que la Banque du Canada accorde aux plus grandes banques nationales, d'après le principe du «trop gros pour craquer». Cela revient en fait à assurer 100 p. 100 des dépôts de tous les déposants. Il s'agit d'un extrême de la gamme des possibilités, et le Canada et les États-Unis sont relativement semblables.

En Europe, il est plus fréquent d'imposer un minimum, c'est-à-dire d'obliger l'épargnant à assumer une partie des coûts reliés aux dépôts faits dans un établissement qui s'effondre.

**Le sénateur Stewart:** J'ai constaté que le premier facteur dont vous avez parlé est la circulation extrêmement rapide des capitaux sur la planète.

Ma question est la suivante: quelles sont les principales conséquences de ce phénomène pour le système financier canadien, autant public que privé?

**M. Goldberg:** Il y en a plusieurs. Au niveau le plus général, poursuivre une politique monétaire indépendante devient un exercice sensiblement plus intéressant. Lorsqu'on a instauré les taux de change flottants, dans les années 70, on pensait que les pays réussiraient à dissocier leur politique monétaire nationale de la situation internationale. C'était vrai lorsque les fluctuations des taux de change dépendaient de biens réels, dans une économie réelle, d'excédents et de déficits commerciaux.

Aujourd'hui, comme je l'ai dit, la très grande majorité des flux monétaires sont d'ordre purement financier, c'est-à-dire qu'ils expriment le fait que certaines personnes pensent qu'il est plus intéressant de détenir une monnaie plutôt qu'une autre, ou un instrument financier exprimé dans cette monnaie. Il s'ensuit que piloter la politique monétaire est devenu beaucoup plus complexe car il faut tenir compte directement des taux de change. Cela veut dire aussi que les capitaux peuvent circuler librement, à l'intérieur et à l'extérieur du Canada, pour choisir des secteurs plus rentables. Cela se produit aussi dans le secteur des biens réels, lorsqu'un investissement direct à l'étranger présente un avantage réel.

Comme les grandes entreprises, mondiales ou transnationales, détiennent beaucoup plus d'informations, et comme les capitaux peuvent circuler librement, l'argent a tendance à se rendre dans les secteurs au risque le plus élevé avec le rendement le plus faible. Voilà pourquoi nous constatons fréquemment que les capitaux entrent dans certains secteurs ou en sortent à une vitesse étonnante. La contrepartie positive de cela est qu'il est plus facile d'attirer des capitaux étrangers dans certains secteurs. Certes, si ces secteurs commencent à faiblir, les capitaux les abandonnent immédiatement pour aller se placer ailleurs, dans d'autres secteurs ou d'autres pays. En conclusion, si cette rapidité facilite notre

[Texte]

Therefore, to summarize what globalization has done, in the simplest terms, is that that there is much greater access to capital, and there is much greater volatility which flows from that greater access, because what flows in with great ease can flow out with great ease.

**Senator Stewart:** Earlier you told us about "herd behaviour" with regard to real estate. Presumably the same moral hazard applies in the case of the international movement of money, this very rapid movement?

**Mr. Goldberg:** There is no question about that, senator. In extending that concept, it is also the case that we see that markets tend to overshoot the mark. They receive information and, because of this fallacy of composition, everyone jumps in and they pass the equilibrium point. They overbuy or they oversell, and then someone else steps in and starts to correct the market.

We saw that with Third World lending. That was a classic example of money going into a "new sector" which was a sure thing. We know that when anything is a sure thing, it will not be a sure thing. You tend to overlend and get into trouble, as a result.

**Senator Stewart:** I am reminded of the broiler industry. There is a market for broilers. Everyone gets into the market. You can bring up your number of chickens very quickly. Then the price plummets, and everyone gets out.

We had a Minister of Agriculture in Canada who talked about supply management. It seems to me that we are getting very close to thinking of a problem in such a way that it leads to a proposal of supply management as a remedy.

**Mr. Goldberg:** I see good information as the essential ingredient so that a decentralized economic system can make better decisions. I do not see information as being a means by which the State steps in and regulates, because the State will do just as badly, if not worse, at regulating these markets for a very practical reason: It takes an enormous amount of time for the state to regulate an industry.

As an example, I point to our housing markets during the sixties and seventies. Invariably, consumer pressure built for the Government of Canada to do something. It invariably was able to pass legislation and create new programs exactly when the market peaked. Then, two years later, when the market was in decline, the federally-induced supply came on to a market that was already glutted. Therefore I am not arguing for this solution at all.

[Translation]

accès à une plus grande masse de capitaux, elle en accroît aussi la volatilité.

Pour résumer les conséquences de la globalisation, dans les termes les plus simples possibles, je dirais que celle-ci accroît considérablement notre accès aux capitaux, mais que cela accroît d'autant leur volatilité car ce qui peut entrer facilement peut également s'échapper facilement.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez parlé plus tôt des moutons de Panurge du secteur immobilier. Je suppose que le même risque moral existe dans le cas des mouvements internationaux de capitaux.

**M. Goldberg:** C'est incontestable, sénateur. J'irais d'ailleurs plus loin en disant que cela amène aussi les marchés à avoir tendance à dépasser leur point d'équilibre. Lorsqu'ils reçoivent une information, ce phénomène de généralisation fallacieuse amène tout le monde à agir dans le même sens en même temps, ce qui fait que le marché dépasse son point d'équilibre. Tout le monde achète trop ou vend trop en même temps, et il faut attendre que quelqu'un d'autre intervienne en sens contraire pour que commence la correction du marché.

Nous avons constaté ce phénomène avec les prêts au tiers-monde. Il s'agissait là d'un exemple classique de capitaux allant se placer dans un «nouveau secteur» où chacun était sûr de gagner. Chacun sait cependant qu'il n'y a aucune certitude en ce bas-monde. Les établissements ayant tous accordé des prêts excessifs au tiers-monde, tous ont ensuite été en difficulté.

**Le sénateur Stewart:** C'est exactement le même phénomène que dans l'industrie du poulet. Quand le marché du poulet est solide, tout le monde veut en produire et l'offre augmente très rapidement. Alors le prix s'effondre et tout le monde cesse d'en produire.

Vous vous souvenez qu'un de nos ministres de l'Agriculture avait lancé l'idée de la gestion de l'offre. C'est précisément quand on envisage les problèmes de cette manière qu'on en arrive à proposer la gestion de l'offre comme solution.

**M. Goldberg:** À mon avis, l'accès à de bonnes informations est le facteur essentiel pour qu'un système économique décentralisé puisse prendre de meilleures décisions. L'information n'est pas le mécanisme par lequel l'État intervient et réglemente, car l'État fait cela aussi mal, sinon plus, dans ce secteur-ci que dans les autres et ce, pour une raison bien simple: il lui faut énormément de temps pour réglementer une industrie, quelle qu'elle soit.

Prenons l'exemple des marchés domiciliaires pendant les années 60 et 70. Invariablement, les consommateurs ont fait des pressions pour que le gouvernement du Canada intervienne. Et, tout aussi invariablement, le gouvernement adoptait une loi et créait de nouveaux programmes exactement au moment où le marché avait atteint sa crête. Alors, deux ans plus tard, lorsque le marché était à la baisse, l'offre encouragée par les autorités fédérales arrivait sur un marché qui était déjà pléthorique. Je ne recommande donc pas du tout ce genre de solution.



[Text]

What I am arguing for is more information so that people who make the decentralized decisions can say, "Gee, there is a great deal of supply coming out. We might not know what any one competitor is doing, but when we look at broiler capacity, we can see that there is a great deal of broiler capacity, and maybe this is an industry that we do not want to be so optimistic about." That is precisely the reason why I wish to see governments as purveyors of better information, because governments do not have any vested value in producing this information.

There are scales of economy with respect to governments being able to produce good information. I think that would help make the market work better.

**The Chairman:** You have repeatedly talked about the importance of improved information and continuous high-quality information. Can you tell us — either now or in a note within the next couple of weeks — precisely what information is needed?

It is one thing to talk about the need to have more information available. It is another, if one is looking at the regulatory process or the legislative process, to be able to say that this is precisely the kind of information that is needed.

You may want to comment on that now. At least, we would like your specific advice in that area within the next couple of weeks.

**Mr. Goldberg:** I can send you some notes on that. The nice thing about a five-hour plane ride is that I can type on my little laptop, and get something back to you when I land.

The type of information that would be helpful is much better information on the commercial real estate market, for one. That market is particularly poorly surveyed.

I also think there should be better information on the portfolios of publicly traded financial institutions. That information is available from the superintendent's office. If there were a way for us to require that there be better disclosure — not on individual loans, but more detail on asset classes — then the people who are buying the XYZ Bank know that they are buying a portfolio that is comprised of these loans. They can then be confident in saying, "This is what I am willing to pay for that portfolio."

**The Chairman:** You want a portfolio mix available?

**Mr. Goldberg:** Yes. That is not available today. We would then let the market value that portfolio. That is a powerful way to impose market discipline, but it comes in through the equity side, not through the deposit side.

**Senator Kolber:** You keep harping on the fact that the real estate industry does not know what it is doing. You are partially correct, but the fact is that it was an industry that was exceptionally well surveyed. I could show you dozens and dozens of research reports that our company used to do internally. You never built anything without massive research; certainly not a shopping centre. There were competitive elements. As a matter of fact, at that time, Canada did not have enough experts. We used to bring them in from the States.

[Traduction]

Ce que je souhaite, c'est que les gens qui prennent les décisions décentralisées disposent d'informations accrues afin de pouvoir dire: «Je constate que l'offre augmente très rapidement. Nous ne savons peut-être pas ce que font nos concurrents mais nous savons que la capacité de production est considérable. Peut-être serait-il bon de ne pas être aussi optimiste au sujet de notre industrie». Voilà précisément pourquoi je souhaite que les gouvernements produisent de meilleures informations, parce qu'ils n'ont aucun intérêt acquis à défendre en les produisant.

Il y a bien des secteurs de l'économie dans lesquels les gouvernements pourraient produire de bonnes informations. Je crois que cela aiderait les marchés à mieux fonctionner.

**Le président:** Vous ne cessez de répéter qu'il est important d'avoir de meilleures informations, de manière continue. Pourriez-vous nous dire (maintenant ou par écrit dans une semaine ou deux) quelles sont exactement les informations dont on a besoin?

C'est une chose de dire qu'il nous faut plus d'informations, mais c'en est une autre de décrire exactement celles dont on a besoin, surtout dans le contexte du mécanisme réglementaire ou du processus législatif.

Si vous ne pouvez répondre à la question tout de suite, j'aimerais que vous le fassiez par écrit dans les jours qui suivent.

**M. Goldberg:** Je pourrais vous envoyer une note à ce sujet. Comme j'ai cinq heures d'avion pour rentrer chez moi, je pourrais taper mes notes sur mon ordinateur portable et vous envoyer le texte quand j'aurai atterri.

Cela dit, il serait extrêmement utile d'obtenir de meilleures informations sur le marché de l'immobilier commercial. C'est un marché qui est beaucoup trop mal connu.

Je pense également qu'il devrait y avoir de meilleures informations sur les portefeuilles des institutions financières publiques. On pourrait les obtenir en s'adressant au bureau du surintendant. Si l'on pouvait exiger une meilleure divulgation (non pas sur les prêts individuels mais plutôt sur les catégories d'éléments d'actifs) la personne qui voudrait acheter des actions de la banque XYZ saurait qu'elle achète un portefeuille composé de certains types de prêts. Il lui serait alors facile de décider si elle est prête à payer tel ou tel prix pour ce portefeuille.

**Le président:** Vous voudriez que l'on divulgue la composition des portefeuilles?

**M. Goldberg:** Oui. On laisserait ainsi le marché fixer la valeur des portefeuilles. Ce serait un mécanisme puissant pour imposer la discipline du marché, et le mouvement proviendrait des actionnaires et non pas des déposants.

**Le sénateur Kolber:** Vous ne cessez de dire que le secteur immobilier ne sait pas ce qu'il fait. Vous avez partiellement raison mais vous ne pouvez pas non plus contester que c'est une industrie qui a fait l'objet d'études innombrables. Je pourrais vous donner des douzaines et des douzaines de rapports de recherche que notre entreprise produisait à ses propres fins. Nous n'achetions jamais rien sans faire d'énormes recherches, et nous n'achetions certainement pas des centres d'achat! Étant donné la concurrence, il fallait faire des études très poussées. De fait, nous

[Texte]

It seems to me that you are suggesting that the government should be doing work that well managed companies should be doing themselves. If they are not well managed, they should not be in business. It was our research that told us to sell in 1987. That information must have existed. We did not get it out of the blue.

**Mr. Goldberg:** But there are a large number of small developers. In the aggregate, those small developers do add significant chunks of supply and they are very difficult to get at. Yet, they are a very important component of the market because, at the margin, they can take away profits from big developers.

We get very imperfect information on building permits. That is only a very small part.

Nothing I am saying should be taken as an inference from me that real estate developers are stupid. I am not saying that at all. What I am saying is that they are operating in an industry, and that they are not terribly different from farmers. They are growing a crop in the ground. They tend to grow the crop, in many cases — and particularly in the case of small developers — quite independently of other real estate farmers.

The financial institutions also need to do more homework as to which customers they want to lend and which ones they do not. It is a combination of those two elements which could generate better market discipline.

**Senator Kolber:** It is not the government's job to do their homework for them.

**Mr. Goldberg:** The government is not doing homework. The government is providing information. I do not consider doing the Census of Canada as doing anyone's homework. It is merely providing a reliable information base.

**Senator Angus:** Professor, I think the entire thrust of your remarks this morning is that you are not asking for increased regulation from government at all. On the other hand, you are saying the one role for government is to enhance the quality of information flow to ensure orderly markets.

I still have a problem, which I think Senator Kolber shares; that is, I cannot envisage any kind of information — at least on what I have heard so far — that the government could provide efficiently to investors that the private sector could not. For example, I could envisage a whole new industry growing up — the information-giving industry. You suggested that some of the information is not available, and only governments have the clout to extract that information. That is what I am getting out of your answers. When you supply us with a list of specific examples, that would be very helpful because this is really the crux of what you are saying this morning.

There was a piece in the paper the other day where a spokesman for Gordon Capital said, "We just could not get that information from our research, but if we had had it, it might have

[Translation]

avons manqué à une certaine époque d'experts au Canada et nous avons dû en faire venir des États-Unis.

J'ai l'impression que vous demandez au gouvernement de faire un travail qu'une entreprise bien gérée devrait faire elle-même. Si elle n'est pas bien gérée, elle n'a aucune raison de survivre. Ce sont nos propres recherches qui nous ont dit de vendre en 1987. L'information devait bien exister quelque part. Nous ne l'avons pas inventée.

**M. Goldberg:** Mais il y a aussi un très grand nombre de petits promoteurs qui produisent collectivement une partie importante de l'offre et qu'il est très difficile de sonder. Ils représentent néanmoins une composante très importante du marché car, à la marge, ils peuvent accaparer certains profits des gros promoteurs.

Les informations relatives aux permis de construire sont très imparfaites. Et ce n'est qu'un très petit aspect des choses.

Je ne veux certainement pas laisser entendre que les promoteurs immobiliers sont stupides. Ce n'est pas du tout ce que je veux dire. J'affirme simplement qu'ils opèrent dans une industrie particulière et qu'ils ne sont pas terriblement différents des agriculteurs. Autrement dit, quand ils décident d'ensemencer leur champ immobilier, ils ont tendance à le faire en ignorant ce que font les autres.

Les institutions financières devraient également faire plus de recherches sur les clients auxquels elle veut prêter et ceux qu'elle ne souhaite pas avoir. C'est une combinaison de ces deux éléments qui pourrait engendrer une meilleure discipline du marché.

**Le sénateur Kolber:** Ce n'est pas au gouvernement de faire leur travail.

**M. Goldberg:** Le gouvernement ne ferait pas leur travail. Il se contenterait de fournir de l'information. Je ne considère pas que le recensement national soit un travail que d'autres devraient faire. Il s'agit simplement de fournir des informations fiables.

**Le sénateur Angus:** Si je comprends bien, professeur, le thème central de votre témoignage de ce matin est que vous ne réclamez pas du tout un surcroît de réglementation. Vous dites que le seul rôle du gouvernement est de rehausser la qualité des informations pour assurer des marchés ordonnés.

J'ai cependant un problème avec cette théorie, et c'est probablement le même que celui du sénateur Kolber. D'après ce que j'ai entendu jusqu'à présent, j'ai peine à comprendre quelles informations le gouvernement pourrait fournir de manière efficiente aux investisseurs et que le secteur privé serait incapable de fournir. J'imagine très facilement que cela entraînerait la création d'une toute nouvelle industrie, l'industrie de l'information. Vous dites que certaines informations ne sont pas disponibles et que seuls les gouvernements ont le moyen de les obtenir. Il serait très utile que vous nous donniez des exemples précis à ce sujet.

Je me souviens avoir lu l'autre jour dans le mémoire du représentant de Gordon Capital la phrase suivante: «Nous ne pouvions tout simplement pas obtenir cette information avec nos



[Text]

made a difference." I am not sure what that information was, but perhaps that is what you are getting at.

**Mr. Goldberg:** It is. Again, I come back to looking at the principle purveyors of information in real estate markets. They tend to be real estate brokerage firms. Well, I have attended enough of their briefings to know that when the market is good, they say it is a great time to buy, and when the market is bad, they say it is a great time to buy. They are not an impeccable source of information.

I have also seen, in any market, that the major purveyors of private sector information — on a simple number like the vacancy rate — will be off by 5 per cent on the vacancy rate in a major Canadian city. That is not good enough.

**Senator Angus:** How can the government do it better than the private sector? They are the ones on the ground.

**Mr. Goldberg:** The government can have a consistent format, in the same way as CMHC or StatsCan has. A statistically sound methodology is used. It is not used to market your sales arm; it is used because the government's job is to create an environment within which markets function efficiently. One component of that environment is sound rules, which we have in commercial law, and another piece is information. It is my contention — which obviously is not a universally held contention on this committee — that government does have an opportunity to provide better information to go along with its commercial law function so that markets can operate better.

**The Chairman:** I wonder, Professor Goldberg, if I might ask you one last question which goes back to the opening sentences of your statement this morning. You reinforced the view that you are not requesting additional regulation. You said that governments should not get stampeded into excessive regulation. Does that mean that, under any regulatory scheme, you assume that some failures are inevitable because excessive regulation would be the only way to prevent all failures?

**Mr. Goldberg:** Absolutely. I think excessive regulation would be so costly, not just in terms of what it costs the Government of Canada to run the regulatory environment, but as well in terms of the competitive disadvantage it would give regulated financial firms in a global environment. That would not make any sense.

**The Chairman:** The other side, then, is that you are prepared to accept, in your view of the world, that there will be some failures?

**Mr. Goldberg:** Yes.

[Traduction]

recherches mais, si nous l'avions eue, cela aurait pu faire la différence». Je ne sais pas de quelle information il voulait parler mais c'est peut-être cela que vous envisagez.

**M. Goldberg:** Tout à fait. Demandons-nous qui sont les principaux fournisseurs d'information aux marchés immobiliers. Il s'agit dans l'ensemble de firmes de courtage. Eh bien, j'ai assisté à suffisamment de leurs conférences pour savoir qu'elles disent toutes, quand le marché va bien, que c'est le moment idéal pour acheter et, quand il va mal, que c'est aussi le moment idéal pour acheter. C'est là une source d'informations dont j'aurais tendance à me méfier.

J'ai également constaté que les principaux fournisseurs d'informations du secteur privé donnent rarement des chiffres exacts. Par exemple, sur une chose aussi simple que le taux d'inoccupation des logements dans une grande ville canadienne, leurs chiffres peuvent avoir une marge d'erreur de 5 p. 100. Ce n'est pas acceptable.

**Le sénateur Angus:** Comment le gouvernement pourrait-il faire mieux que le secteur privé? C'est bien le secteur privé qui connaît la situation sur le terrain!

**M. Goldberg:** Le gouvernement pourrait d'abord utiliser un format cohérent, comme le font la SCHL ou Statistique Canada. Il pourrait utiliser une méthode statistique valide. Les chiffres ne seraient pas destinés à donner des arguments aux vendeurs de maisons mais simplement à créer l'environnement permettant aux marchés de fonctionner de manière efficace. Pour ce faire, il faut avoir des règles saines, comme nous en avons en droit commercial, et il faut avoir aussi des informations. Je prétends (même si cette opinion n'est manifestement pas partagée par tous les membres du comité) que le gouvernement a la possibilité de fournir de meilleures informations, parallèlement à la fonction qu'il exerce sur le plan du droit commercial, pour permettre aux marchés de mieux fonctionner.

**Le président:** Je voudrais vous poser une dernière question, professeur Goldberg, concernant les premières remarques que vous avez faites ce matin. Vous avez tenu à souligner que vous ne réclamez pas de surcroît de réglementation et que le gouvernement ne devrait pas se laisser pousser à adopter une réglementation excessive. Cela veut-il dire que vous êtes prêt à accepter le caractère inévitable de certaines faillites, quel que soit le mécanisme réglementaire adopté, étant donné qu'une réglementation excessive serait la seule solution pour empêcher toute faillite?

**M. Goldberg:** Absolument. Une réglementation excessive serait tellement coûteuse, pas seulement du point de vue des frais que devrait assumer le gouvernement du Canada pour l'appliquer mais aussi du point de vue du désavantage concurrentiel qui en résulterait pour les institutions financières réglementées, dans un environnement global, qu'elle n'aurait aucun sens.

**Le président:** Donc, vous êtes prêt à accepter certaines faillites?

**M. Goldberg:** Oui.

[Texte]

**The Chairman:** Thank you very much for coming. Have a nice flight back to B.C. We envy anyone who lives in Vancouver.

I would ask our next four witnesses to come to the table, please.

We have a panel of witnesses from four rating agencies. They are Thomas Upton, Assistant Vice-President of A.M. Best in New York; Roy Taub, Executive Managing Director of Standard & Poor's in New York; Chester Murray, the Managing Director of Moody's in New York; and Don Smith, Chairman of TRAC Insurance Services in Canada.

The staff of the committee has asked each of the panellists to make about a five-minute opening statement, to be followed by questions. Since I am not sure who is who, I ask that you introduce yourselves when you begin.

I am delighted that the four of you, and especially the three Americans, took the time to come up here. I know Mr. Smith from our Maritime days. I am delighted to have another Maritimer appearing as a witness.

**Mr. Chester V. A. Murray, Managing Director, Moody's Investors Service (New York):** Mr. Chairman, members of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, I am Chester Murray, the Managing Director at Moody's Investors Service responsible for our life insurance ratings worldwide.

As rating agency professionals, we are independent evaluators of companies, not regulators or public policy makers. We tend to evaluate the impact of public policy on the credit quality of institutions, but we do not have strongly held opinions concerning public policy itself. In the evaluation process we also look at the quality of regulation as a favourable factor in our assessments or as a detriment in our assessments.

I should now like briefly to cover our current views of the Canadian life insurance industry, following the failure of Confederation Life. Recent industry developments, specifically the failure of Confederation Life, have caused significant changes in the environment in which Canadian insurers operate. The two elements which have been exerting pressure on the Canadian life insurance industry for some time are asset quality, particularly commercial mortgages and real estate, and competition. In a research report issued in February 1994, we said that we expected commercial mortgages and real estate to remain a problem asset class for the industry over the next few years.

In the same report, we highlighted aspects of the Canadian life insurance market which show fragmentation and price competition. Finally, we alluded to the possibility of banks joining the competitive fray and further increasing the squeeze on margins. These concerns weighed heavily on our rating conclusions with regard to Canadian life insurance companies, especially those with significant real estate concentration, and were reflected in the ratings prior to August of 1994.

[Translation]

**Le président:** Je vous remercie beaucoup d'être venu témoigner devant notre comité. Je vous souhaite un agréable voyage de retour à Vancouver. Nous sommes très jaloux de ceux qui vivent à Vancouver.

J'invite maintenant nos quatre témoins suivants à prendre leur place.

Nous allons accueillir les représentants de quatre agences de cotation, soit Thomas Upton, vice-président adjoint de A.M. Best Company de New York, Roy Taub, directeur général exécutif de Standard & Poor's de New York, Chester Murray, directeur général de Moody's de New York, et Don Smith, président du conseil d'administration de TRAC Insurance Services, du Canada.

Chaque témoin a été invité à faire une déclaration liminaire d'environ cinq minutes, après quoi nous passerons aux questions. Comme je ne vous connais pas, messieurs, je vais vous demander de vous présenter vous-mêmes.

Je suis très heureux que vous ayez pris le temps de venir vous adresser à notre comité, surtout les trois Américains. Je connais M. Smith depuis notre époque dans les Maritimes, et je suis ravi de l'accueillir comme témoin.

**M. Chester V. A. Murray, directeur général, Moody's Investors Service (New York):** Monsieur le président, membres du comité, je m'appelle Chester Murray et je suis directeur général du service de cotation Moody's; je gère notre service mondial de cotation des compagnies d'assurance-vie.

À titre de professionnels de la cotation, nous sommes des évaluateurs d'entreprises indépendants, non pas des agents de réglementation ni des décideurs publics. Certes, nous devons tenir compte de l'incidence des politiques publiques sur la qualité des institutions financières, mais nous n'avons pas d'opinions particulières sur les politiques publiques elles-mêmes. Quand nous faisons une évaluation, nous tenons compte aussi de la qualité de la réglementation, facteur qui peut être favorable ou défavorable aux entreprises évaluées.

Je voudrais maintenant vous dire ce que nous pensons de l'industrie canadienne de l'assurance-vie suite à la faillite de la Confédération-vie. Divers événements récents, dont cette faillite, ont profondément transformé le milieu des compagnies d'assurance canadiennes. Les deux facteurs qui exercent depuis quelque temps déjà des pressions sur l'industrie canadienne de l'assurance-vie sont la qualité des actifs, notamment des hypothèques commerciales et des biens immobiliers, et la concurrence. Dans un rapport de recherche de février 1994, nous disions nous attendre à ce que les hypothèques commerciales et les biens immobiliers restent une catégorie d'actifs problématiques pour l'industrie pendant encore quelques années.

Dans le même rapport, nous mettions l'accent sur divers aspects du marché canadien de l'assurance-vie qui témoignent de sa fragmentation et de la concurrence au niveau des prix. Finalement, nous faisons allusion à l'entrée éventuelle des banques dans ce secteur, ce qui aviverait la concurrence et resserrerait encore les marges bénéficiaires. Ces facteurs ont lourdement pesé sur notre évaluation des compagnies canadiennes d'assurance-vie, notamment de celles qui sont fortement présentes dans le secteur



[Text]

While Moody's never published a rating on Confederation Life, or on any of its subsidiaries, we believe that the failure resulted from a number of factors: heavy concentration in commercial mortgages and real estate, particularly in the United States; substantial leverage; the inability of the Canadian life insurance industry to arrange for a rescue; and ultimately regulatory intervention for the protection of policyholders.

The events surrounding Confederation Life's demise have highlighted the danger of reliance on a "too-big-to-fail" assumption about life insurance companies, and we believe that the Canadian life insurance industry, as we know it, has undergone permanent and fundamental changes. In our opinion, this much publicized takeover has had negative consequences for the industry. The broad-based confidence formerly enjoyed by the Canadian life insurance industry has been damaged due to the perceived inability by regulators and by the industry to fully protect policyholders and creditors. It is widely believed that the assets of Confederation Life, when liquidated, may not even be sufficient to meet all policyholder claims.

The outlook for recovery by unsecured creditors, except possibly those whose debt has been insured by the healthy United Kingdom subsidiaries, is bleak. Individual policyholders with values over limits set out by CompCorp in Canada, or State Guarantee Fund in the United States, will get substantial but probably less than full recovery, and institutional policyholders, particularly those with GICs in the United States, are at greatest risk of substantial loss.

Even if full recovery is eventually achieved by all policyholders, we believe that the period of disruption and uncertainty will cause long-term harm to public trust in the industry.

That this failure has happened to a prestigious old-line company such as Confederation Life is particularly damaging. The failure of Sovereign Life and Les Coopérants, both much smaller and less established companies, could more easily be dismissed as aberrations.

The international scope of Confederation Life adds further to the magnitude of the damage to the reputation of the Canadian life industry. Purchasers of GICs in the United States and purchasers of the company's debt in the United Kingdom and continental Europe both took comfort in Confederation Life's relative size and importance in Canada. They have made, in effect, a "too-big-to-fail" assumption. This assumption has proven unreliable, and these investors can be expected to approach all Canadian companies with much greater caution in the future.

If past U.S. experience is any guide, the disruption caused by the failure is expected to lead to heightened interest in the financial strength of Canadian life insurance companies by

[Traduction]

immobilier, et ils se reflétaient dans les cotes établies avant août 1994.

Bien que Moody's n'ait jamais publié de cote sur la Confédération-vie ou ses filiales, nous croyons que la faillite de cette compagnie résulte de plusieurs facteurs: forte concentration dans le secteur des hypothèques commerciales et des biens immobiliers, surtout aux États-Unis; très lourds engagements par rapport aux biens propres; incapacité de l'industrie canadienne de l'assurance-vie d'organiser un sauvetage; et, finalement, intervention des pouvoirs publics pour protéger la clientèle.

La faillite de la Confédération-vie a clairement fait ressortir le danger de l'adage «trop gros pour craquer» pour ce qui est des compagnies d'assurance-vie, et nous croyons que l'industrie canadienne a subi des changements permanents et fondamentaux. D'après nous, cette prise de contrôle retentissante a eu des conséquences négatives pour l'industrie. La confiance générale dont bénéficiait l'industrie canadienne de l'assurance-vie a été ébranlée par l'inaptitude apparente de l'organisme de réglementation et de l'industrie de protéger pleinement les détenteurs de polices et les créanciers. Il est généralement admis que les biens de la Confédération-vie ne seront peut-être pas suffisants, lorsqu'ils seront liquidés, pour couvrir les créances de tous les souscripteurs.

Les perspectives de recouvrement des créanciers non garantis sont bien sombres, sauf peut-être en ce qui concerne ceux dont les créances ont été assurées par les filiales saines du Royaume-Uni. Les détenteurs de polices ayant une valeur supérieure aux limites établies par la SIAP, au Canada, ou par le *State Guarantee Fund*, aux États-Unis, recouvreront des sommes substantielles mais probablement partielles, alors que les institutions assurées, notamment celles ayant des CPG aux États-Unis, sont le plus exposées au risque de lourdes pertes.

Même si tous les assurés obtiennent finalement le recouvrement total de leurs créances, nous croyons que les perturbations et l'incertitude causées par cet événement auront entamé pour longtemps la confiance du public envers l'industrie.

Il est particulièrement dommageable que cette faillite ait touché une compagnie aussi prestigieuse que la Confédération-vie. Il serait beaucoup plus facile de traiter comme une aberration la faillite de Sovereign Life ou des Coopérants, deux compagnies plus petites et moins bien établies.

La présence internationale de la Confédération-vie ajoute à l'ampleur des dégâts causés à la réputation de l'industrie canadienne. Les acheteurs de CPG aux États-Unis et les détenteurs de la dette de la compagnie au Royaume-Uni et en Europe continentale se sentaient rassurés par la taille et l'importance relatives de la Confédération-vie. En fait, ils croyaient eux aussi à l'adage «trop gros pour craquer». Cet adage étant maintenant discrédité, on peut s'attendre à ce qu'ils soient beaucoup plus prudents à l'avenir envers toutes les compagnies canadiennes.

Si l'on se fie à l'expérience américaine, les perturbations causées par cette faillite amèneront probablement les détenteurs de polices, les intermédiaires et les investisseurs à examiner de

## [Texte]

policyholders, intermediaries and investors. Historically, these groups have changed their buying patterns after a widely publicized failure. They have set the bar from a minimum tolerated level of safety to a higher level for any given purpose.

Within Canada, we expect that this "flight to quality" will act to the benefit of larger, highly rated companies at the expense of weaker competitors. On a more global level, however, we expect that Canadian companies will be viewed less favourably than in the past. A halo effect is a possibility, where investors react to the failure of Confederation Life by viewing the entire Canadian life insurance industry more pessimistically than might be warranted by its fundamentals.

Questions about how Canadian regulators would deal with a large failure have been answered. Regulatory practice towards troubled life insurance companies in Canada has generally involved a considerable degree of forbearance where companies were given time to restructure, improve profitability and recapitalize. Confederation Life was no exception.

The desire of a regulator to allow an orderly resolution of problems without resort to more radical proceedings such as seizure and liquidation is understandable. The disadvantage of this approach, however, is that sophisticated institutional policyholders are allowed time to withdraw funds, causing the insured to dispose of more liquid, higher quality investments in order to accommodate these withdrawals, and leaving other less sophisticated policyholders with claims against the less liquid, low quality remaining assets.

There has been some criticism of the Canadian regulators along these lines for not having reacted earlier. In the United States, similar criticism has been levelled at U.S. regulators at the time of Executive Life's failure. U.S. regulatory practice appears to have shifted in order to address these concerns.

The Canadian regulatory authorities may also have concluded that the best way to ensure equitable treatment for all policyholders is to intervene early and impose a moratorium on withdrawals pending an orderly settlement of claims. The potential for widespread use of early intervention strategies by regulators leads us to conclude that insurers burdened with large problem asset concentrations are at greater risk of default and regulatory intervention.

The consequence of this regulatory shift would be that traditional liquidity analysis, the comparison of liquid assets to confidence sensitive liabilities, becomes less relevant. Due to the higher risk of early intervention, it cannot be assumed that a substantial portfolio of marketable securities is sufficient to offset confidence sensitive liabilities. This, in turn, could create an incentive for the smart money to move even faster.

## [Translation]

beaucoup plus près la solidité financière des compagnies canadiennes d'assurance-vie. Dans le passé, ces groupes ont montré qu'ils n'hésitaient pas à changer leurs habitudes d'achat après une faillite retentissante. Ils ont tendance à relever sensiblement le niveau minimum toléré de sécurité, et ce, de manière générale.

Au Canada, nous nous attendons à ce que cette fuite vers la qualité bénéficie aux grandes compagnies bien cotées, aux dépens des concurrentes plus faibles. À l'échelle internationale, cependant, nous croyons que les compagnies canadiennes seront vues d'un oeil moins favorable qu'autrefois. Il se peut d'ailleurs que ce phénomène fasse des vagues et amène les investisseurs à réagir à la faillite de la Confédération-vie en adoptant à l'égard de toute l'industrie canadienne de l'assurance-vie une attitude plus pessimiste que ne le justifieraient ses paramètres fondamentaux.

Les pouvoirs publics canadiens ont répondu aux interrogations concernant la manière dont ils réagiraient à une faillite importante. Dans le passé, ils ont généralement fait preuve d'une tolérance considérable à l'égard des compagnies d'assurance-vie en difficulté, pour leur donner le temps de se restructurer, d'améliorer leur rentabilité et de reconstituer leurs fonds propres. Cela a été la même chose pour la Confédération-vie.

Il est compréhensible qu'un organisme de réglementation favorise la résolution ordonnée des problèmes, pour éviter d'avoir recours aux méthodes plus radicales que sont la saisie et la liquidation. Cette démarche a cependant pour inconvénient que les détenteurs de polices institutionnels et sophistiqués ont le temps de retirer leurs fonds, ce qui amène la compagnie à liquider ses investissements les plus liquides et de qualité supérieure pour financer leurs retraits; les autres détenteurs de polices se retrouvent alors avec des créances sur des actifs moins liquides et de moindre qualité.

Des critiques ont été adressées en ce sens aux autorités de tutelle canadiennes, en leur reprochant de ne pas avoir réagi plus tôt. Aux États-Unis, des critiques semblables ont été adressées à leurs homologues américains lors de la faillite de Executive Life. Il semble que les organismes américains aient depuis réorienté leur politique pour tenir compte de ces préoccupations.

Il se peut que les autorités canadiennes soient également parvenues à la conclusion que la meilleure manière de garantir un traitement équitable de tous les détenteurs de polices soit d'intervenir rapidement en imposant un moratoire sur les retraits, dans l'attente du règlement ordonné des créances. Le potentiel de recours généralisé à des stratégies d'intervention précoce de la part des organismes de réglementation nous porte à conclure que les assureurs ployant sous le fardeau d'actifs importants concentrés dans des secteurs problématiques courent un risque accru de faillite et d'intervention des pouvoirs publics.

Si tel était le cas, l'analyse de liquidité traditionnelle, consistant à comparer les actifs liquides au passif tributaire de la confiance des déposants, deviendrait moins pertinente. Étant donné le risque accru d'intervention rapide, on ne pourrait plus supposer qu'un portefeuille substantiel de titres commercialisables serait suffisant pour faire face à une crise de confiance. Cela risquerait d'inciter les investisseurs sophistiqués à fuir encore plus vite.



## [Text]

The fact that Confederation Life was taken over by the regulators as a result of real estate related asset quality problems has focused the regulatory spotlight and media scrutiny on the real estate issue. Unfortunately, the Canadian life insurance industry has a major exposure to commercial real estate markets, both in Canada and the U.S.

The fundamental factors affecting commercial real estate markets appear to have reached their bottom in most areas, but we believe that there is more accounting recognition of these problems yet to come, and that commercial real estate will remain a problem asset class for the industry over the next few years.

Despite generally prudent underwriting standards, the pervasiveness and magnitude of real estate concentrations among Canadian life insurers has increased liquidity concerns and the risk of early intervention. Furthermore, the large role played by life insurers in commercial real estate markets, the damage those exposures may inflict on the marketing efforts of some companies, and the liquidation of Confederation Life's commercial real estate portfolio are likely to combine on a macro-economic level to depress liquidity further, and asset values in the real estate markets generally.

In conclusion, we feel that the failure of Confederation Life will result in a more difficult operating environment, especially for insurers with problem asset concentrations. For the more highly rated companies, the effects of a harsher environment are relatively less important and may be offset by the benefits of a "flight to quality". Accordingly, Moody's has been able to confirm its ratings on the stronger life companies. For companies with lower ratings, the aftermath of Confederation Life's failure has led to rating downgrades. We believe, however, that, overall, the Canadian life insurance industry is strong, and we expect it to remain so.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Murray.

**Mr. Thomas Upton, Assistant Vice-President, A.M. Best Company (New York):** My name is Tom Upton, and I am Assistant Vice-President of the A.M. Best Company. On behalf of our management, I wish to thank the committee for inviting our participation in this hearing.

The issues which you are reviewing are of great concern to us as a rating agency that follows the companies which write the overwhelming majority of life, annuity, accident and sickness insurance in Canada.

This committee has already recognized, in its draft report of its study of last spring, many of the major issues which have affected, and will continue to affect, purchasers of products of the insurance industry in Canada, and we at A.M. Best concur with its findings, as well as its overall interest in protecting consumers while maintaining market discipline.

## [Traduction]

Le fait que la Confédération-vie ait été placée sous le contrôle de l'organisme de réglementation suite à des problèmes de qualité des actifs du secteur immobilier a focalisé l'attention de cet organisme et de la presse sur ce secteur. Hélas, l'industrie canadienne de l'assurance-vie est considérablement exposée aux marchés immobiliers commerciaux, tant au Canada qu'aux États-Unis.

Il semble que l'on ait touché le fond dans la plupart des régions en ce qui concerne les facteurs fondamentaux qui influent sur les marchés immobiliers, mais nous croyons qu'il y aura encore des comptes à rendre à ce sujet à l'avenir et que l'immobilier commercial restera un élément d'actif problématique pour l'industrie au cours des prochaines années.

Malgré des critères de souscription généralement prudents, la généralisation et l'ampleur des concentrations immobilières chez les assureurs-vie du Canada ont accru les inquiétudes concernant les questions de liquidité, ainsi que le risque d'interventions précoces. De plus, le rôle important que jouent les assureurs-vie dans le secteur de l'immobilier commercial, les dommages que leur exposition risque d'infliger aux efforts de marketing de certaines compagnies, et la liquidation du portefeuille immobilier commercial de la Confédération-vie sont susceptibles de se conjuguer, au niveau macro-économique, pour aggraver les problèmes de liquidité et dévaloriser les biens immobiliers en général.

En conclusion, nous estimons que la faillite de la Confédération-vie va accroître les difficultés d'exploitation de l'industrie, notamment pour les compagnies ayant beaucoup d'actifs dans les secteurs problématiques. Pour les compagnies les mieux cotées, les conséquences de cette aggravation des difficultés sont relativement moins importantes, et elles risquent d'ailleurs d'être compensées par l'avantage de la fuite vers la qualité. Voilà pourquoi Moody's a pu confirmer la cote des compagnies d'assurance-vie les plus solides. En ce qui concerne les autres, la faillite de la Confédération-vie a entraîné une décote générale. Dans l'ensemble, cependant, nous croyons que l'industrie canadienne de l'assurance-vie est solide et le restera.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Murray.

**M. Thomas Upton, vice-président adjoint, A.M. Best Company (New York):** Je m'appelle Tom Upton et je suis vice-président adjoint de la société A.M. Best Company. Au nom de notre direction, je remercie le comité de nous avoir invité à participer à vos audiences.

Les questions dont vous êtes saisis sont particulièrement importantes pour notre société, qui est une agence de cotation des compagnies souscrivant une majorité écrasante des polices d'assurance-vie, d'assurance-accident et d'assurance-maladie, ainsi que des rentes, du Canada.

Dans son rapport préliminaire du printemps dernier, le comité avait déjà pris acte des nombreux problèmes de fond qui affectent et continueront d'affecter les clients de l'industrie canadienne de l'assurance, et notre société, A.M. Best, partage ses conclusions ainsi que son souci général de protéger les consommateurs tout en préservant la discipline du marché.

## [Texte]

A.M. Best does not subscribe to the theory that regulators acted too early in the Confederation Life situation. On the contrary, we believe that a much more persuasive case can be made for the thesis that they did not act early enough. Our criticism in this regard is not directed at individuals so much as it is directed at a philosophy of regulation which gives the appearance of offering few alternatives between the extremes of absolute non-intervention, on the one hand, and regulatory takeover on the other. We believe that prudent regulatory intervention at some intermediate level between those extremes could well have preserved the franchise of Confederation Life had it been pursued in a timely manner.

However, with neither precedent nor sufficiently specific legislative authority to serve as a guide, the regulators did not intervene until it was too late to do anything except take over the company. We believe that OSFI's mandate should be amended to provide such specific authority, and that legislation should include clear standards by which certain intermediate steps might be taken, and that even in the extreme situation of regulatory takeover, regulators be encouraged to consider restructuring as an option.

We believe that disclosure requirements, specifically the OSFI 54 statement, offer many opportunities for enhancement, and we are prepared to discuss some of those if the committee so chooses.

However, even if readily available to the public, as an instrument for increasing consumers' knowledge and awareness of the strength of a life insurance company, regulatory filings are inherently defective in that the more they disclose, the more complex they become, and the less intelligible they are to anyone other than an expert in the field. Ultimately, if one is to try to judge the strength of a life insurance company, there is no alternative to professional analysis.

As the most prominent failures of life insurance companies in North America over the last few years have been largely the result of ill-conceived or badly executed investment strategies, there has been wide discussion in both Canada and the United States of the advisability of developing strict regulatory requirements with respect to the distribution of life insurance company investments among the various asset classes.

The arguments against such proposals include the fact that the lower investment income likely to result from such restrictions would tend to increase insurance product prices, that any such restrictions would be unlikely to keep pace with the rapidly developing state of the art in new investment opportunities, and that restrictions on life companies, in the absence of similar restrictions on other financial institutions, would place them at a severe competitive disadvantage.

## [Translation]

A.M. Best ne croit pas que les autorités de tutelle soient intervenues trop tôt dans le cas de la Confédération-vie. Au contraire, nous croyons que la thèse voulant qu'elles n'aient pas agi assez vite est beaucoup plus convaincante. Nos critiques à cet égard ne visent pas tant les personnes en cause que la politique même de réglementation, qui donne l'impression d'offrir peu de solutions intermédiaires entre les extrêmes que sont la non-intervention absolue et la saisie pure et simple. À notre avis, l'intervention prudente de l'organisme de réglementation à une étape intermédiaire aurait peut-être bien permis d'assurer la survie de la Confédération-vie si elle avait été opportune.

Quoi qu'il en soit, sans pouvoir se guider sur des précédents ni sur des pouvoirs législatifs suffisamment précis, l'organisme de réglementation est intervenu trop tard pour pouvoir faire autre chose que de prendre le contrôle de la compagnie. Nous croyons qu'il conviendrait de modifier le mandat du BSIF afin d'accorder à ce dernier ces pouvoirs particuliers, en intégrant à la législation des critères clairs sur l'adoption de certaines mesures intermédiaires. Nous croyons également que, même dans le cas extrême d'une prise de contrôle par l'organisme de réglementation, celui-ci devrait être encouragé à envisager l'option de la restructuration.

Il nous semble que maintes améliorations pourraient être apportées aux exigences de divulgation, notamment au BSIF 54, et nous sommes prêts à en discuter avec les membres du comité qui le souhaitent.

Cela dit, même si le public y a facilement accès et s'ils constituent un instrument permettant aux consommateurs de se faire une meilleure idée de la solidité d'une compagnie d'assurance-vie, les rapports destinés à l'organisme de réglementation souffrent de carences foncières dans la mesure où plus ils révèlent, plus ils deviennent complexes et moins ils sont compréhensibles par quiconque n'est pas un spécialiste en la matière. En dernière analyse, quiconque veut juger de la solidité d'une compagnie d'assurance-vie n'a d'autre solution que de s'en remettre à une analyse professionnelle.

Comme les faillites les plus retentissantes de compagnies d'assurance-vie d'Amérique du Nord de ces dernières années ont en grande mesure été le résultat de stratégies d'investissement mal conçues ou mal exécutées, on s'est largement demandé au Canada et aux États-Unis s'il ne serait pas souhaitable d'adopter des exigences de réglementation rigoureuses en ce qui concerne la ventilation des investissements des compagnies d'assurance-vie entre les diverses catégories d'actifs.

Les arguments avancés contre de telles propositions comprennent le fait que la baisse de rendement susceptible de résulter de telles restrictions aurait pour effet de renchérir les produits de l'assurance-vie, qu'il est peu probable que ces restrictions réussissent à suivre l'évolution rapide des nouveaux instruments d'investissement, et que l'imposition de restrictions aux seules compagnies d'assurance-vie, en en dispensant les autres institutions financières, leur imposerait un sérieux handicap de compétitivité.



[Text]

At A.M. Best, we find these arguments most persuasive and believe that, in the long run, the public's interest is not best served by the introduction of such restrictions. However, we believe that there are two general ways in which regulators could enhance their supervision of insurance company investment portfolios. First, for those assets cases in which there are no clear standards of quality, such as private placements and commercial mortgages, regulators could play a role in establishing such standards, as the Securities Evaluation Office of the NAIC does in the United States, or in inducing the industry to establish such standards.

Second, we believe that regulators have historically focused their attention on portfolios and assets to the exclusion of any consideration of process. None of the most prominent asset based failures in North America represented industry extremes with respect to asset classes and, therefore, statistical analysis was not reliable in predicting their problems. The difference between success and failure was a function of managerial expertise. We therefore believe that regulators might be better advised to focus their attention on establishing standards for professional qualification and effective management of investment portfolios, rather than defining any arbitrary profile for those portfolios.

We also believe that the present corporate accountability mechanisms, although fundamentally sound, can be effectively undermined by an unusually powerful CEO who wields great personal influence over his audit committee, despite its being comprised of outside directors. This problem can be particularly acute with mutual companies where ownership is diluted to such an extent that there is no effective owner.

We believe that regulators are best advised to encourage efforts to establish material personal liability on the part of both directors and officers, whose negligence can be clearly identified.

In conclusion, at A.M. Best we believe that, ideally, regulators might take a higher profile in their approach to the industry. While there may be legislative changes that will help them do so, their best tool would be good information. To that end, we would recommend that they actively pursue dialogue with auditing firms, and particularly with rating agencies, as these firms could represent an extremely valuable resource to augment their efforts.

I would be happy to take any questions which the committee may have.

The Chairman: Thank you, Mr. Upton.

Mr. Roy N. Taub, Executive Managing Director, Insurance Rating Services, Standard & Poor's Ratings Group (New York): I head up Standard and Poor's insurance rating

[Traduction]

Chez A.M. Best, nous pensons que ces arguments sont fort convaincants et nous croyons que l'intérêt public à long terme exige que l'on renonce à de telles restrictions. Il n'en demeure pas moins qu'il existe à nos yeux deux méthodes générales par lesquelles l'organisme de réglementation pourrait renforcer sa surveillance des portefeuilles d'investissement des compagnies d'assurance. Premièrement, en ce qui concerne les catégories de biens pour lesquelles il n'existe pas de normes claires de qualité, comme les placements privés et les hypothèques commerciales, l'organisme de réglementation pourrait intervenir en établissant de telles normes, comme le fait aux États-Unis le *Securities Evaluation Office* de la NAIC, ou en incitant l'industrie à en adopter.

Deuxièmement, nous croyons que les organismes de réglementation ont jusqu'à présent concentré leur attention sur les portefeuilles et sur les biens en se désintéressant totalement des processus. Or, aucune des faillites les plus retentissantes d'Amérique du Nord provoquées par la dévalorisation des actifs ne représentait un cas extrême en ce qui concerne les catégories de biens, ce qui montre le peu de fiabilité de l'analyse statistique pour prévoir leurs problèmes. Ce sont plutôt des carences de gestion qui les ont menées à l'échec. Voilà pourquoi nous estimons que l'organisme de réglementation aurait beaucoup plus intérêt à s'efforcer d'abord d'établir des normes de compétence professionnelle et de gestion efficace des portefeuilles d'investissement au lieu d'essayer de dresser un profil arbitraire de ces portefeuilles.

Nous croyons aussi que les mécanismes actuels de responsabilité de gestion, bien qu'ils soient foncièrement sains, pourraient être minés par un PDG exceptionnellement puissant et exerçant une influence considérable sur son comité de vérification, même quand celui-ci est composé d'administrateurs externes. Ce problème peut être particulièrement grave pour les sociétés mutuelles dont la propriété est tellement diluée qu'elles n'ont plus à toutes fins pratiques de propriétaire réel.

Il serait à notre avis beaucoup plus efficace pour les organismes de réglementation de contribuer à l'adoption de mécanismes de responsabilité matérielle personnelle des administrateurs et des dirigeants dont la négligence pourrait être clairement prouvée.

En conclusion, nous croyons, chez A.M. Best, qu'il serait idéal que les autorités de tutelle adoptent une attitude relativement plus dynamique à l'égard de cette industrie. Bien que des changements législatifs puissent y contribuer, le meilleur outil sera une bonne information. À cette fin, nous leur recommandons d'engager rapidement le dialogue avec les cabinets de vérification et, surtout, les agences de cotation, qui pourraient leur être d'un secours extrêmement précieux dans ce domaine.

Je serai maintenant très heureux de répondre aux questions des membres du comité, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Upton.

M. Roy N. Taub, directeur général exécutif, Services de cotation des compagnies d'assurance, Standard & Poor's Ratings Group (New York): Je dirige le service de cotation des

*[Texte]*

department. On behalf of Standard and Poor's I was pleased to accept your invitation to appear at this hearing.

In our view, the Canadian life insurance industry includes a great many financially sound companies. At the same time, insurers face growing competitive pressures, both from within their own industry and from other financial institution sectors. As a result, consolidation within the industry seems likely, and some insurers may well face a heightened risk of encountering financial stress in the years ahead, and of course a few already have.

In that environment, the issues facing this committee, to examine the monitoring of financial institutions and to enhance the protection of their clients, are particularly important but also particularly challenging.

Having read the committee's list of issues, I have to point out that Standard & Poor's is generally reluctant to make recommendations concerning possible changes to the supervisory framework in any country. Rather, as third party observers and analysts, we factor relevant regulatory policies into our analysis of companies.

We have provided to the committee in writing a fairly detailed discussion of key elements of S&P's analytical rating methodology for Canadian life insurance companies, highlighting areas of difference from Canadian regulation and financial reporting. I will be happy to try to answer any questions you might have concerning that material.

At the same time, I believe it is important that the regulatory component of this issue be kept in perspective. Certainly regulatory systems and tools can be changed and enhanced. I would suspect, however, that the goal of always being able to pinpoint the time and manner in which regulatory intervention into a troubled insurer would be most beneficial will likely remain elusive.

Further, we have to remember that, in a competitive marketplace, the key driver of an insurance company's success or failure will continue to be the company's management. In that regard, we believe that greater disclosure and availability of financial information, including insurers' annual report regulatory filings can help the extent to which marketplace discipline can positively influence company management over time. It can also help consumers make educated choices.

Greater disclosure can be beneficial in a variety of ways. As annual report information receives broad public scrutiny, the quality of financial reporting is likely to improve over time. This is not necessarily to suggest that audited statements are not currently done in an appropriate manner, but rather that wider usage of this information will more lead to suggestions for possible changes in reporting and accounting practices that

*[Translation]*

compagnies d'assurance de Standard & Poor's, et c'est avec grand plaisir que j'ai accepté votre invitation, monsieur le président.

À notre avis, il y a beaucoup d'entreprises financièrement saines dans l'industrie canadienne de l'assurance-vie. Cela dit, les assureurs font face à une concurrence de plus en plus vive, aussi bien de la part de leurs homologues que d'autres catégories d'institutions financières. Il est donc probable qu'il y aura une vague de consolidation dans l'industrie et que les assureurs risquent de faire face à des risques accrus de difficultés financières dans les prochaines années, ce qui est d'ailleurs déjà le cas pour certains.

Dans ce contexte, les problèmes dont est saisi votre comité, c'est-à-dire examiner les mécanismes de surveillance des institutions financières et rehausser la protection des clients, sont particulièrement importants, certes, mais aussi particulièrement difficiles.

D'ailleurs, après avoir pris connaissance de votre mandat, je dois vous dire que Standard & Poor's hésite généralement à formuler des recommandations sur la modification éventuelle du système de réglementation d'un pays, quel qu'il soit. À titre d'observateurs et d'analystes indépendants, nous considérons que notre rôle est plutôt d'intégrer les politiques de réglementation pertinentes à notre analyse des compagnies.

Nous avons remis au comité un document de réflexion relativement détaillé sur les principaux éléments de la méthode de cotation analytique des compagnies d'assurance-vie canadienne par S&P, en soulignant ce qui la distingue des exigences canadiennes de réglementation et de rapports financiers. Je serais très heureux de répondre aux questions que vous pourriez vouloir me poser à ce sujet.

Je crois en même temps qu'il est important de ne pas attendre tout de la réglementation. Certes, les systèmes et outils de réglementation peuvent être modifiés et améliorés, mais je soupçonne que l'on ne parviendra jamais à déterminer avec exactitude le moment et la manière garantissant l'intervention la plus utile possible de l'organisme de réglementation au sujet d'un assureur en difficulté.

N'oublions pas en outre que, dans un marché concurrentiel, le critère primordial de succès ou d'échec d'une compagnie d'assurance demeurera toujours la manière dont elle est gérée. À cet égard, nous croyons que la divulgation d'informations financières plus étoffées, notamment au moyen de rapports annuels adressés aux autorités de tutelle, peut renforcer l'influence positive exercée à terme par la discipline du marché sur les gestionnaires de la compagnie. Cela peut également aider les consommateurs à faire des choix éclairés.

La divulgation de meilleures informations peut offrir maints avantages. Si les rapports annuels sont soumis à un examen plus attentif du public, il est probable que la qualité de leurs données financières s'améliorera à terme. Je ne veux pas nécessairement dire par là que les états financiers vérifiés d'aujourd'hui ne sont pas préparés de manière adéquate mais plutôt qu'en permettre une utilisation plus large permettra à d'autres parties de recommander



[Text]

perhaps, over time, will be more revealing of companies' financial positions.

Broader availability of financial information would also facilitate comparisons of the relative financial performance and condition of insurers across the industry. Comparative analysis is an important component of the assessment of an insurer's financial strength because it provides benchmarks as to a company's performance relative to its peers, and helps identify areas where a company may have deviated significantly from industry norms.

Finally, broader disclosure would facilitate the availability to the marketplace of a wider range of analytical viewpoints about the financial strength of insurers. Providing enhanced regulatory protection can certainly benefit consumers. At the same time, in a competitive marketplace consumers will also likely benefit if they seek to make informed decisions in choosing insurers, rather than simply assuming all insurers are equally strong, or that guarantee funds will protect against any loss. We believe that the broader availability of financial information about insurers can help them make those choices.

Thank you again for inviting Standard and Poor's to participate in discussing these issues.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Taub.

**Mr. Don Smith, Chairman, TRAC Insurance Services Limited:** Mr. Chairman, senators, you now know by a process of elimination that I am the Nova Scotian boy finding his way down the road. I am Don Smith, Chairman of TRAC Insurance Services.

The role of the rating service, by its very nature, generates detractors. Our growth and success over the years were not achieved without suffering disappointments, difficulties which at times seemed almost insurmountable, some hostility, and occasionally really vicious attacks. Moreover, because of the very nature of our business, we have been involved in many controversies. We have been threatened with libel suits a number of times by people who resented our entirely truthful comments, but we have never paid out a nickel. We have been attacked most vigorously by certain life companies which did not like our comments and policyholder ratings, some of whom are no longer in business. Our subscribers were not influenced by these attacks.

Honourable senators, these comments are my sentiments because they parallel TRAC's experience, but I admit to you that they are not my words. They are taken from a speech by Alfred M. Best, made in 1949 on the occasion of celebrating the fiftieth anniversary of A.M. Best, so this has been a long-term love affair with rating agencies.

My comments will be very brief. I have provided the chairman with a formal response to his letters of September 15, on which I would be happy to elaborate. I wish to comment very briefly on

[Traduction]

des changements quant aux méthodes de rapport et de comptabilité, ce qui donnera peut-être à terme une image plus exacte de la situation financière des compagnies.

L'accès plus large aux données financières permettrait en outre de comparer plus facilement le rendement financier et la situation générale de tous les assureurs. L'analyse comparée est un élément important de toute évaluation de la solidité financière d'un assureur car elle permet d'analyser le rendement d'une compagnie par rapport à ses homologues et d'identifier les domaines dans lesquels telle ou telle compagnie risque de s'être écartée notablement des normes de l'industrie.

Finalement, renforcer les exigences de divulgation permettrait au marché d'avoir plus facilement accès à un plus large éventail d'analyses sur la santé financière des assureurs. Certes, rehausser la protection réglementaire peut être bénéfique aux consommateurs, mais il est probable que ceux-ci, dans un marché compétitif, ont aussi intérêt à essayer de choisir leur assureur de manière éclairée au lieu de supposer simplement que toutes les compagnies sont aussi solides les unes que les autres, ou que les mécanismes de garantie les protégeront contre tout risque de perte. Nous croyons que faciliter l'accès aux informations financières concernant les assureurs peut aider le consommateur à faire ces choix.

Je vous remercie à nouveau d'avoir invité Standard & Poor's à participer à vos débats.

**Le président:** Merci, monsieur Taub.

**M. Don Smith, président, TRAC Insurance Services Limited:** Monsieur le président, sénateurs, vous savez maintenant, par simple processus d'élimination, que c'est moi le Néo-écossais qui cherche son chemin. Je m'appelle Don Smith et je suis président de TRAC Insurance Services.

De par leur nature même, les agences de cotation ont bien des détracteurs. Nous n'avons pas obtenu notre croissance et notre succès sans certaines déceptions et difficultés, qui nous ont parfois semblé quasi insurmontables, ni sans une certaine hostilité voire, à l'occasion, des attaques particulièrement vicieuses. De plus, de par la nature même de notre domaine d'activité, nous avons été mêlés à maintes controverses. Des personnes nous reprochant des commentaires complètement fondés nous ont plusieurs fois menacés de poursuites en diffamation, mais nous n'avons jamais payé un sou d'indemnité. Les attaques les plus vigoureuses dont nous avons fait l'objet sont venues de compagnies d'assurance-vie, dont certaines n'existent plus aujourd'hui, qui n'appréciaient pas nos commentaires et nos cotes. Nos abonnés, quant à eux, ne se sont jamais laissés influencer par cela.

Honorables sénateurs, ces quelques remarques expriment mes sentiments profonds et correspondent à l'expérience de TRAC, mais elles ne sont pas de moi, je dois l'admettre. Elle proviennent d'un discours prononcé par Alfred M. Best en 1949 à l'occasion du cinquantenaire de son agence. Vous voyez, plus ça change ...

Mes commentaires seront très brefs. J'ai remis au président notre réponse officielle à ses lettres du 15 septembre, et je pourrais donner des précisions pendant la période des questions.

## [Texte]

three points: Who is TRAC? What does TRAC do? What would make our job easier?

TRAC Insurance Services is a one hundred per cent Canadian-owned company which has been reporting on the financial solvency of Canadian insurance companies since 1978. Our principal activity in our first decade was the property casualty insurance field, in which we accurately predicted the negative trending of all the major insolvencies: Pitts, Cardinal, Northumberland and Advocate General.

In late 1991, we were asked by the Investment Dealers Association insurance committee to consider entering the life insurance field in order to assist their member companies in evaluating the life companies, as they were then authorized to market certain life products. We produced our first Life TRAC in August of 1992, utilizing the results of 1989, 1990 and 1991. Our timing proved to be impeccable. The recessionary impact on real estate investments was beginning to show on company balance sheets.

What does TRAC do? TRAC has devised a series of eight early warning indicators which cover the broad spectrum of a life company's operating and investment base. These tests have been utilized by the Office of the Superintendent of Financial Institutions and by the National Association of Insurance Commissioners in the United States for a number of years. Clearly, in the cases of Sovereign Life and Confederation Life, the Life TRAC tests have proven to be an accurate indicator of declining financial health.

What would make TRAC's job easier? The curtailment data by OSFI in 1991 has placed enormous pressure in time and resources upon TRAC. We have enjoyed a conspiracy of silence by the life industry members, and have survived to publish annual reports. The failure of three life companies in three years has caused great concern among Canadian consumers. They have every right to know about the financial strength or weakness of the life insurers who offer them lifetime security.

TRAC acknowledges the Senate committee's 1993 recommendations for more transparency of financial data, and welcomes the opportunity to offer assistance in your current deliberations.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Smith.

**Senator Kolber:** I have three questions. I would address my first question to Mr. Murray.

You made quite a point, and properly so, that the failure of Confederation Life would have a "halo effect" over the industry. That is particularly worrisome for the industry, because many of them deal heavily in other countries.

## [Translation]

Pour le moment, je vais aborder très brièvement les trois points suivants: Qui est TRAC? Que fait TRAC? Qu'est-ce qui faciliterait le travail de TRAC?

TRAC Insurance Services est une compagnie canadienne à 100 p. 100 qui publie depuis 1978 des rapports sur la solvabilité des compagnies d'assurance canadiennes. Pendant notre première décennie d'activité, nous nous sommes surtout intéressés aux compagnies d'assurance incendie, accidents et risques divers, et nous avons réussi à prévoir la dégradation de toutes les grandes compagnies qui ont fait faillite depuis: Pitts, Cardinal, Northumberland et Advocate General.

Fin 1991, le comité des assurances de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières nous a demandé de nous intéresser au secteur de l'assurance-vie pour aider les membres de l'Association à évaluer ces compagnies, puisqu'ils venaient d'obtenir l'autorisation de commercialiser certains produits d'assurance-vie. Nous avons donc produit notre première analyse de ce secteur en août 1992, en utilisant les résultats des années 1989, 1990 et 1991. Notre décision n'aurait pu être plus opportune puisque l'incidence de la récession sur les investissements immobiliers commençait alors à se faire sentir sur les bilans des compagnies.

Que fait TRAC? TRAC a conçu une série de huit indicateurs d'alerte touchant l'éventail complet des activités d'exploitation et d'investissement d'une compagnie d'assurance-vie. Ces indicateurs sont utilisés depuis plusieurs années par le Bureau du surintendant des institutions financières et, aux États-Unis, par la *National Association of Insurance Commissioners*. Manifestement, dans le cas de Sovereign Life et de la Confédération-vie, nos indicateurs ont prouvé qu'ils permettaient de prévoir avec exactitude la détérioration de leur santé financière.

Qu'est-ce qui faciliterait le travail de TRAC? Les restrictions imposées en 1991 par le BSIF à la divulgation de données ont fortement mis à contribution les ressources de TRAC. Nous faisons face à une conspiration du silence de la part des membres de l'industrie de l'assurance-vie, mais nous avons survécu et continuons de publier nos rapports annuels. La faillite de trois compagnies d'assurance-vie en trois ans suscite beaucoup d'inquiétude chez les consommateurs canadiens, qui ont parfaitement le droit de savoir quelle est la santé financière des assureurs-vie qui prétendent leur offrir une sécurité ... à vie.

TRAC prend acte des recommandations formulées par le comité du Sénat en 1993 pour rehausser la transparence des données financières, et vous remercier de nous donner la possibilité de contribuer à vos délibérations.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Smith.

**Le sénateur Kolber:** J'ai trois questions à poser, la première étant destinée à monsieur Murray.

Vous avez eu parfaitement raison, à mon sens, de souligner que la faillite de la Confédération-vie ferait des vagues dans toute l'industrie, ce qui est particulièrement préoccupant puisque bon nombre de compagnies réalisent un chiffre d'affaires important à l'étranger.



[Text]

Would it be reasonable to say that the insurance industry, generally, is having problems, and not just in Canada?

**Mr. Murray:** Yes.

**Senator Kolber:** Is Prudential, the rock of Gibraltar, not having big problems, as well as some of the others? Do we really have anything to be ashamed about? Part of the thrust of these hearings will be that the Canadian government had better do something or we will not be able to do business in the United States. I have some qualms about that, and I would like your opinion.

**Mr. Murray:** I do not disagree with that at all. In fact, in 1991 the U.S. life insurance industry went through much of what the Canadian life insurance industry may go through now. A number of our companies went down. There was loss of confidence in the sector, and loss of image and reputation as a result, largely due to real estate concentrations, and also junk bond holdings in one case.

**The Chairman:** What has been the lasting impact? Three years later, we are looking at what the American industry went through in 1991. Has the impact of what you just called "loss of confidence" dissipated over three years, or did it take six months, or what?

**Mr. Murray:** It is hard to measure. Basically in one market, the institutional GIC market, the changes have been permanent in that other forms of GICs were created, alternate synthetic GICs or separate account GICs, which do not involve the general account risk of the life insurance company. Therefore the crisis basically caused a restructuring of that structure, which was about \$200 billion in liabilities, so it was quite a large market.

In terms of the consumer markets, there has clearly been greater concern on the part of consumers as to the credit quality and use of ratings and research. Perhaps stronger companies have benefited from that.

In general, things have become better. We have not had any major problems recently. The image of the industry has improved somewhat, but people will not forget what happened.

**Mr. Taub:** In the U.S., financial problems were not restricted to the life insurance industry. There was a great deal of turmoil in the savings and loan industry, banking and so on. One of the major outgrowths of the turmoil in the early 1990s in the life insurance industry is that consumers generally went from an attitude of assuming that these companies were all strong and there was nothing to worry about at all, to one where they are interested in knowing about the strength of the company, and are able to process that information in a fairly orderly way.

[Traduction]

Serait-il cependant raisonnable de dire que c'est toute l'industrie de l'assurance-vie qui connaît des problèmes, de manière générale et pas seulement au Canada?

**M. Murray:** Oui.

**Le sénateur Kolber:** N'est-il pas vrai que La Prudentielle, le rocher de Gibraltar, a aussi de gros problèmes, et ce n'est pas la seule? Avons-nous plus à craindre que les autres? Le thème général de nos audiences est que le gouvernement canadien devrait faire quelque chose rapidement, sinon nous ne pourrions plus faire d'affaires aux États-Unis. J'ai des doutes à ce sujet et je voudrais savoir ce que vous en pensez.

**M. Murray:** Je ne conteste pas du tout ce que vous dites. En fait, l'industrie américaine de l'assurance-vie est passée en 1991 par les mêmes difficultés que connaît actuellement son homologue canadienne. Plusieurs de nos compagnies ont fait faillite. On a constaté une perte de confiance envers ce secteur, dont l'image et la réputation ont été entachées, essentiellement à cause des concentrations dans le secteur immobilier et, dans un cas, des obligations de pacotille.

**Le président:** Cela a-t-il eu un effet durable? Trois ans après, que penser des turbulences qui ont frappé l'industrie américaine en 1991? La perte de confiance dont vous venez de parler existe-t-elle encore aujourd'hui, trois ans après, ou a-t-elle disparu en quelques mois?

**M. Murray:** C'est difficile à dire. Dans l'un des marchés, celui des certificats de placement garantis d'institutions, des changements permanents sont intervenus dans la mesure où on a créé d'autres types de certificats de placement garantis, des CPG de synthèse ou des CPG de comptes séparés, qui ne sont pas affectés par le degré de risque des comptes généraux des compagnies. Autrement dit, la crise a fondamentalement entraîné une restructuration de ce secteur, qui avait un passif d'environ 200 milliards de dollars, ce qui est loin d'être négligeable.

En ce qui concerne les consommateurs, ils se sont manifestement mis à attribuer plus d'importance à la qualité et à l'utilisation des cotations et des rapports de recherche. Il se peut que les compagnies les plus solides en aient bénéficié.

Dans l'ensemble, la situation s'est améliorée. Nous n'avons pas eu de problèmes sérieux récemment. L'image de l'industrie s'est un peu améliorée, mais les gens n'oublieront pas ce qui s'est passé.

**M. Taub:** Aux États-Unis, les problèmes de l'industrie financière ne se limitent pas au secteur de l'assurance-vie. Il y a eu beaucoup de turbulences dans le secteur des sociétés d'épargne et de prêt, dans les banques, et cetera. L'une des conséquences les plus importantes de ce qui est arrivé au début des années 1990 dans le secteur de l'assurance-vie est que les consommateurs ont cessé de supposer que toutes les compagnies étaient solides et qu'ils n'avaient aucune raison de s'inquiéter. Aujourd'hui, ils tiennent à évaluer la solvabilité des compagnies et ils sont capables d'utiliser les informations pertinentes de manière relativement ordonnée.

[Texte]

That is not to suggest that the typical consumer would obtain a regulatory statement and be able to analyze it. Rather, they ask a lot more questions. They want a lot more information about the financial strength of their companies. They understand that companies can go through some problems which will not necessarily always lead to failure; in fact, typically will not lead to failure if management has good control over the situation. There is now a more orderly marketplace which asks for, receives, and can process a lot more information than there was a few years ago.

**Mr. Smith:** In terms of savings flows, which is the most difficult thing to understand, they moved away from the industry as a result of loss of confidence. The mutual funds sector may have been a large beneficiary of that change. They were a beneficiary of interest rates and other things as well. I just wanted to add that.

**Mr. Taub:** The experience of 1991 did raise the consciousness of the public, both at the consumer level and the wholesale level, of the potential for problems in the industry. As a consequence of that, there has been a much greater degree of scrutiny applied to life insurance companies in general than there was before.

More to the point of your question, I have received some phone calls from portfolio managers in the United States, as you can imagine, in the wake of the Confederation situation. I have heard the comment more than once that they were now somewhat uncertain about dealing with Canadian companies. Whether that is a short-term phenomenon or a long-term one is something we can only tell with time. However, it is an issue in the minds of some people at the present time.

**Senator Kolber:** My second question may be a trifle unfair. However, I would like to have your input on it.

Duff & Phelps, which is, I guess, a competitor, did a rundown in 1989 of a variety of insurance companies. I know ratios by themselves do not give you the answer, but they are certainly indicative of something. For example, in terms of debt financing as a percentage of surplus, Confederation Life was at 140 per cent, while Sun Life was at 3.5 per cent. Others were 34 per cent, 7 per cent and 11 per cent.

In terms of mortgage loans as a percentage of invested assets, Confederation Life was at 70 per cent. The others were 35 per cent, 42 per cent, 28 per cent and 32 per cent.

If you were the regulator — and I admit this really is unfair — and you saw those ratios, would you have been inclined to blow a whistle, raise a red flag, or say something?

**Mr. Upton:** If I had been the regulator at that time and knew then what I know now, yes.

**Senator Kolber:** I am speaking about on these ratios that I just gave you.

[Translation]

Cela ne veut pas dire que le consommateur moyen est capable d'analyser les états financiers adressés à l'organisme de réglementation. Par contre, il est capable de poser beaucoup plus de questions. Il veut plus d'informations sur la santé financière des compagnies. Il comprend que celles-ci peuvent parfois connaître des problèmes qui n'entraîneront pas nécessairement sa faillite. De fait, les problèmes aboutissent rarement à la faillite si les gestionnaires maîtrisent bien la situation. Je dirais, en conclusion, que le marché est plus ordonné et qu'il exige, reçoit et traite beaucoup plus d'informations qu'il y a quelques années.

**M. Smith:** Pour ce qui est des flux d'épargne, ce qui est la chose la plus difficile à comprendre, ils ont boudé cette industrie suite à la perte de confiance, et c'est peut-être le secteur des fonds mutuels qui en a été le principal bénéficiaire. Il a aussi bénéficié des taux d'intérêt et d'autres facteurs. Je tenais à l'ajouter.

**M. Taub:** Les événements de 1991 ont nettement sensibilisé le public, aussi bien en ce qui concerne les consommateurs que les institutions, quant aux risques inhérents au secteur. En conséquence, on surveille beaucoup plus attentivement qu'auparavant la situation générale des compagnies d'assurance-vie.

Pour revenir au thème central de votre question, je dois dire que j'ai reçu des appels de gestionnaires de portefeuilles des États-Unis, comme vous pouvez l'imaginer, suite à la faillite de la Confédération. Plus d'un m'a dit qu'il était relativement inquiet au sujet des compagnies canadiennes. Quant à savoir s'il s'agit là d'une réaction à court terme ou à long terme, seul le temps le dira. Pour le moment, c'est manifestement une source de préoccupation.

**Le sénateur Kolber:** Ma deuxième question ne sera peut-être pas tout à fait équitable mais je voudrais quand même connaître votre réaction.

Duff & Phelps, l'un de vos concurrents, a produit en 1989 une analyse de plusieurs compagnies d'assurance. Je sais que les ratios ne sont pas une panacée mais ce sont quand même des indicateurs utiles. Par exemple, en ce qui concerne le ratio d'endettement par rapport aux excédents, il était de 140 p. 100 pour la Confédération-vie contre 3,5 p. 100 pour Sun Life. Pour d'autres compagnies, on a eu des ratios de 34 p. 100, 7 p. 100 et 11 p. 100.

En matière de prêts hypothécaires par rapport aux actifs investis, le ratio était de 70 p. 100 pour la Confédération-vie contre 35 p. 100, 42 p. 100, 28 p. 100 et 32 p. 100 chez les autres.

Si vous étiez l'organisme de réglementation (et je reconnais qu'il est peut-être injuste de vous placer dans cette situation) auriez-vous été porté à sonner l'alarme ou à lever le drapeau rouge au vu de ces ratios?

**M. Upton:** Si j'avais su ce que je sais aujourd'hui, oui.

**Le sénateur Kolber:** Et si vous aviez vu les ratios que je viens juste de vous donner?



[Text]

**Mr. Upton:** You cannot forget place and time, senator. At that place and that time, it was probably understandable that the regulators did not act, and did not do something.

**Senator Kolber:** Is there no such thing as norms? For example, their pretax operating gain as a percentage of revenue was half that of their closest competitor. Is there not some reason, at least if you see these things, to say, "Let's have a closer look"?

**Mr. Upton:** Yes.

**Senator Kolber:** These ratios do look lousy?

**Mr. Upton:** Such information should be considered by the regulators and should be reacted to, yes.

**Senator Kolber:** Years ago, it used to be that when you looked at an insurance company's portfolio, they never marked their mortgages to market. Do they do that now?

**Mr. Murray:** My sense is that they are using a banker's approach to valuing their real estate. In other words, they tend to look at it the way the Canadian banking regulators would look at it. I would say that it is a more realistic valuation approach than what we have seen in the U.S. marketplace.

**Mr. Upton:** That is the same as our experience. I assume when you say "marked to market" you are talking in terms of the value of the underlying asset?

**Senator Kolber:** No, I mean the value of the mortgage. Even if the asset is perfectly good, and it is a 4 per cent mortgage and rates are now at 8 per cent, then theoretically the mortgage is worth half if you want to sell it. Do they do that?

**Mr. Upton:** No.

**Senator Kolber:** But banks do that, do they not?

**Mr. Upton:** Yes.

**Senator Kolber:** Is that not a real flaw in assessing an insurance company?

**Mr. Upton:** The traditional answer to that is that if you are marking assets to market, then you should be marking liabilities to market as well. I realize that is not a complete answer, but that is the dilemma.

**Senator Sylvain:** Mr. Chairman, throughout the day so far, a number of statements have been made about information and its quality and amount. The insurance industry, and all financial institutions, must provide information to governments, both in the United States and here. They also provide information to their shareholders. They put out an annual report from time to time. They report to various agencies such as the ones you represent. Those which are traded on the stock market report information to analysts of one type or another.

[Traduction]

**M. Upton:** Il faut tenir compte des circonstances, sénateur. Pour l'époque, il est probablement compréhensible que l'organisme de réglementation n'ait rien fait.

**Le sénateur Kolber:** N'y a-t-il donc pas de normes? Par exemple, le profit d'exploitation avant impôt de cette compagnie, exprimé en pourcentage du chiffre d'affaires, était inférieur à celui de son concurrent le plus proche. Cela ne suffisait-il pas pour qu'on examine au moins de plus près la situation?

**M. Upton:** Si.

**Le sénateur Kolber:** Ces ratios n'étaient-ils pas pitoyables?

**M. Upton:** Certes, les autorités de tutelle auraient dû se pencher sur ces informations et réagir.

**Le sénateur Kolber:** Il y a des années, quand on examinait le portefeuille d'une compagnie d'assurance, on ne trouvait jamais d'évaluation des hypothèques d'après leur valeur commerciale. Est-ce encore le cas aujourd'hui?

**M. Murray:** J'ai l'impression que ces compagnies évaluent leur portefeuille immobilier de la même manière que les banques. Autrement dit, elles ont tendance à l'envisager de la même manière que les organismes de réglementation des banques. Je dois dire que c'est une méthode d'évaluation plus réaliste que celle que nous avons vue aux États-Unis.

**M. Upton:** C'est aussi ce que nous pensons. Je suppose, quand vous parlez d'évaluation commerciale, que vous parlez de la valeur du bien hypothéqué?

**Le sénateur Kolber:** Non, je parle de la valeur de l'hypothèque. Même avec un bien parfaitement solide, si vous détenez une hypothèque de 4 p. 100 alors que les taux sont passés à 8 p. 100, sa valeur théorique devrait être réduite de moitié au cas où vous voudriez la vendre. Est-ce la méthode que l'on applique?

**M. Upton:** Non.

**Le sénateur Kolber:** Mais c'est celle des banques, n'est-ce pas?

**M. Upton:** Oui.

**Le sénateur Kolber:** N'est-ce pas là une faille essentielle dans l'évaluation d'une compagnie d'assurance?

**M. Upton:** La réponse traditionnelle à votre question est que, si vous évaluez l'actif d'après le marché, vous devez faire la même chose avec le passif. Je sais bien que ce n'est pas une réponse complètement satisfaisante mais tel est le dilemme auquel on fait face.

**Le sénateur Sylvain:** On a souvent parlé aujourd'hui, monsieur le président, de la qualité et de la quantité des informations. Les compagnies d'assurance, comme tous les établissements financiers, doivent fournir des informations au gouvernement, aussi bien aux États-Unis qu'au Canada. Elles doivent également en fournir à leurs actionnaires. Pour ce faire, elles produisent des rapports annuels et elles adressent des rapports aux agences de cotation comme celles que vous représentez. Celles dont les actions sont cotées en bourse doivent également fournir des informations à diverses catégories d'analystes.

[Texte]

Is there any sort of standardization as to what information goes into these things, or do each of these people just decide what information goes in and, among the four rating companies here, you each also decide what pieces of information you want? Is there any standardization, or is it contemplated that there be some standardization so that everyone will have at least the same document to work with?

**Mr. Smith:** I will try to answer that, senator. I do not think you want to start talking about regulating the rating agencies.

**Senator Sylvain:** Not at all.

**Mr. Smith:** We all look at the companies from a different perspective. For instance, TRAC's is an arithmetic analysis uniformly measured against all companies. We require most of the data that is filed in the OSFI 54, which is the standard filing in Canada, save and except for those items that may be deemed to be privileged in the sense that they may divulge an investment strategy, and so on.

The other rating agencies approach it from a different angle, and discuss with management, et cetera, and operate in a different manner. They can certainly explain it to you.

From our standpoint, we certainly are very concerned about the whole issue of release of data. We know that your committee has supported more transparency. We have reason to believe that the Department of Finance is now looking into ways to release the data, as a result of this technicality problem we had two years ago which somehow deprived us of the data on all the Canadian companies.

**The Chairman:** You have used the words "the data", Mr. Smith. Do you mean the data in the OSFI 54 filing?

**Mr. Smith:** That is right. Senator, for many years there was an historic database that was provided by the Department of Insurance. We utilized it when we started to operate Life TRAC in the three years 1989 to 1991. We are utilizing it back to 1978 on the property casualty side. That is what we are talking about.

I am not sure I want to expand on the other point at the moment, senator. If you want to give me a platform to make my pitch for accessibility, I would be delighted to proceed on it.

**The Chairman:** I will come back on that issue.

**Senator Sylvain:** I was trying to give you that platform now. What I find difficult is that, a while ago, we were talking about the ordinary citizen investing in things. If the ordinary citizen has to go to a government report, a shareholders' report, the reporting of your agencies and then financial analysts, then this guy better be pretty acute in his knowledge of finance if he is to understand anything and be able to invest in something logically.

[Translation]

Existe-t-il des normes quelconques quant à la nature des informations qui doivent être fournies à ces diverses entités, ou chacune peut-elle décider elle-même des informations qui lui semblent nécessaires? Y a-t-il des normes quelconques, ou envisage-t-on d'en adopter, pour que chaque partie puisse travailler au moins avec le même document?

**M. Smith:** Pour commencer, sénateur, je voudrais m'assurer que vous ne réclamez pas ici la réglementation des agences de cotation.

**Le sénateur Sylvain:** Pas du tout.

**M. Smith:** Nous n'analysons pas tous les compagnies de la même manière. Par exemple, TRAC effectue une analyse arithmétique appliquée de manière uniforme à toutes les compagnies. Nous avons besoin de la plupart des données figurant sur le BSIF 54, qui est le rapport standard produit au Canada, à l'exception de celles jugées privilégiées parce qu'elles risqueraient de dévoiler une stratégie d'investissement.

Les autres agences de cotation analysent les choses de manière différente, organisent des réunions avec les cadres des compagnies, et cetera. Elles peuvent vous expliquer elles-mêmes leurs méthodes.

Cela dit, la publication des données est une question très importante à nos yeux. Nous savons que votre comité a recommandé plus de transparence, et divers facteurs nous portent à croire que le ministère des Finances examine actuellement de nouvelles méthodes de publication des informations suite au problème technique que nous avons connu il y a deux ans et qui nous a privé de certaines informations sur toutes les compagnies canadiennes.

**Le président:** Quand vous parlez de données, monsieur Smith, s'agit-il des données du rapport BSIF 54?

**M. Smith:** C'est cela. Il y a eu pendant longtemps une base de données historique que fournissait le Département des assurances. Nous nous en sommes servi quand nous avons commencé Life TRAC, notre analyse des compagnies d'assurance-vie, pour les années 1989 à 1991. Nous nous en servons également, en remontant jusqu'à 1978, pour les compagnies d'assurance accidents, incendie et risques divers. Voilà de quoi nous parlons.

Pour ce qui est de l'autre question, sénateur, je ne sais pas si je devrais en parler maintenant. Si vous voulez que je vous donne tous mes arguments en faveur de la transparence, je serais cependant ravi de le faire.

**Le président:** J'y reviendrai plus tard.

**Le sénateur Sylvain:** C'est ce que j'essayais de vous faire faire. Quoi qu'il en soit, c'est la situation du consommateur typique qui me préoccupe le plus. Il va lui falloir de solides connaissances financières pour comprendre les rapports adressés au gouvernement, les rapports destinés aux actionnaires, les rapports de vos agences puis ceux des analystes financiers, afin de faire des investissements le moins logiquement.



[Text]

I gather that all of you approach the reports that you make on a different basis. Moody's probably has one attitude toward things, while other agencies have another attitude. In other words, you have quite a variety of opinions on these things. One of you mentioned a while ago that judging management is probably most important. I have forgotten who raised that point. I think that is perhaps the most important thing. Senator Kolber talked about various ratios which possibly might exist in some fashion. However, the element of management skills must come into play to a large extent.

Without having standardization or regulation in terms of what you people do, Mr. Smith, would it not be important for the public at least to have some understanding of what it is you are doing, and why these things relate, or perhaps do not relate?

**Mr. Taub:** I imagine that a large base of the information we all look at is the same. We all look at the regulatory filings. If there are annual reports to shareholders available, we will clearly look at them. I think, to varying extents, we may also spend time in meetings with company managements and may well ask for information that goes beyond what is in any of those documents.

In a sense, perhaps, one of the advantages of having a competitive marketplace among organizations like ourselves is that we have people looking at essentially the same information, and perhaps drawing somewhat different conclusions. Certainly, as a matter of practice, Standard & Poor's makes its ratings publicly available. It releases them to the newspapers. It has a ratings information desk that a typical consumer can call. We get tens of thousands of calls from consumers interested in the insurance sector alone.

Beyond the ratings themselves, we issue a lot of explanations as to how we have gone about analyzing companies and why our conclusion is what it is in a particular case. I think that is a strength in this industry.

**Senator Sylvain:** I think you have given me the answer. You all go to the same source, which is the OSFI 54 report that Mr. Smith was talking about.

**Mr. Smith:** I want to clarify that, senator. That is not exactly accurate. We do not charge a fee to the life insurance companies to publish their data. We request the data from them. If they provide it to us, we are able to publish it. If not, we have to go through our sources, such as Freedom of Information, Ontario, and so on.

Other rating agencies are invited in by the company and pay fees of \$25,000 to \$40,000 to have themselves rated. They vary by company. Our approach is different. We request the information, obtain it, run our tests, go back to the companies, give them prepublication copies, invite their commentary, discuss it with them, and publish a book which is available to all Canadians.

[Traduction]

Je crois comprendre que chaque agence tire ses conclusions de manière différente. Moody's voit les choses d'une certaine manière, mais ce n'est pas nécessairement celle des autres. Autrement dit, les opinions peuvent être extrêmement variables. Il n'empêche que quelqu'un, j'ai oublié qui, a dit tout à l'heure que le facteur le plus important est probablement la qualité de la gestion. Je suis d'accord. Certes, on peut se fonder sur certains ratios, comme ceux qu'a mentionnés le sénateur Kolber, mais il est clair que les compétences en gestion sont un facteur déterminant.

Si on ne veut pas normaliser ou réglementer ce que font les organismes comme le vôtre, monsieur Smith, ne serait-il pas important au moins de veiller à ce que le public comprenne ce que vous faites et pourquoi vos analyses concordent ou ne concordent pas?

**M. Taub:** Je crois que les données que nous utilisons pour faire nos analyses sont fondamentalement les mêmes. Nous examinons tous les rapports adressés aux organismes de réglementation. S'il y a des rapports annuels destinés aux actionnaires, il est évident que nous en tenons compte. Il est probable aussi que nous organisons tous des réunions avec les dirigeants des compagnies, à des degrés divers, et que nous posons des questions pour aller plus loin que ce qu'il y a dans ces documents.

Dans un sens, il se peut que l'un des avantages de la concurrence dans notre secteur est que des personnes différentes peuvent examiner sensiblement les mêmes données mais en tirer parfois des conclusions relativement différentes. En ce qui concerne Standard & Poor's, vous savez que nos cotations sont publiques. Nous les communiquons à la presse. Nous avons un bureau d'information sur les cotations auquel n'importe quel consommateur peut téléphoner pour poser des questions. De fait, nous recevons des dizaines de milliers d'appels de consommateurs qui s'intéressent uniquement au secteur de l'assurance.

Au-delà des cotations, nous publions également beaucoup d'explications sur la manière dont nous nous y sommes pris pour analyser les compagnies, ainsi que sur la nature de nos conclusions. D'après moi, c'est l'une des forces de notre secteur d'activité.

**Le sénateur Sylvain:** Je crois que vous avez bien répondu à ma question. Vous suivez tous à la même source, qui est le BSIF 54 dont parlait M. Smith.

**M. Smith:** Je voudrais apporter une précision, sénateur, car ce n'est pas tout à fait exact. Nous ne faisons rien payer aux compagnies d'assurance-vie pour publier leurs données. Si elles acceptent de nous les fournir, nous pouvons les publier. Si elles refusent, nous devons utiliser d'autres sources, comme le Bureau d'accès à l'information de l'Ontario.

D'autres agences de cotation peuvent être invitées par une compagnie à leur fournir une cote, ce qui peut leur coûter de 25 000 \$ à 40 000 \$. La méthode varie d'une agence à l'autre. Notre approche est différente. Nous demandons les informations et, quand nous les obtenons, nous faisons nos calculs, nous fournissons notre rapport préliminaire à la compagnie pour obtenir son avis, nous en discutons avec elle, et c'est seulement ensuite

[Texte]

**Senator Sylvain:** What I was trying to get at is that if you all go to a prime source, which probably would be the report that is made to the government, to OSFI or the Department of Finance, whatever it is, and if that report is accurate and contains all the information necessary, then you can probably all come out with your own appreciation of what is there.

The question I should have asked more specifically is this: That basic information that you get, is it sufficient? Is it sufficient for you? Is it sufficient for OSFI? Is it sufficient for CDIC? Or should that report contain a lot more information, either in the States or in Canada, for that matter?

**Mr. Upton:** We do not consider the OSFI 54 statement to be adequate for our purposes. We do have an extensive questionnaire which we send to every company that we deal with that is approximately 20 pages long, and which includes information that fills in some of the gaps. The other information comes out in the management meetings similar to what the other rating agencies perform.

We have found the NAIC blank in the United States to include greater detail. Many of the questions we need to ask in Canada relates to information that is available publicly on the NAIC blank, but we still have an extensive questionnaire that we submit to United States company, because that blank is not perfect, either.

I imagine that no matter what regulatory filing were developed, we would still find other questions to ask, many of which are prompted by the meetings and the commentary that passes in the meetings that we have with senior managements.

**Senator Sylvain:** Am I right in assuming from your response that OSFI is operating with less information than you do, since you go back and ask additional information, which they may or may not do?

**Mr. Upton:** They may or may not. I do not know if OSFI conducts a dialogue outside the OSFI 54 statement.

**Senator Stewart:** My question is for Mr. Upton and Mr. Smith.

If I recall correctly — and if my memory fails me, perhaps Mr. Upton will help me — in his initial statement Mr. Upton suggested that there was a need in Canada for authorization for the regulator to make an earlier intervention, and specifically for clearer standards on the basis for earlier intervention. I wonder if Mr. Upton would tell us what kind of standards, what kind of tests would he regard as desirable to trigger that earlier intervention.

Mr. Smith referred to "early warning." He used that expression. I wonder if he would agree with Mr. Upton as to the criteria for earlier intervention.

[Translation]

que nous publions un volume auquel tous les Canadiens peuvent avoir accès.

**Le sénateur Sylvain:** Il n'empêche que vous puisez tous à la même source primaire, qui est probablement le rapport adressé au gouvernement, au BSIF ou au ministère des Finances, selon le cas, et que c'est ensuite que vous portez votre jugement, qui dépend évidemment de la qualité des informations figurant dans ce rapport.

Ma question aurait dû être plus précise. Ces informations fondamentales sont-elles suffisantes? Le sont-elles pour vous, pour le BSIF et pour la SADC? Les rapports devraient-ils contenir beaucoup plus d'informations, que ce soit aux États-Unis ou au Canada?

**M. Upton:** Pour ce que nous voulons faire, le BSIF 54 n'est pas suffisant. Nous adressons aussi à chaque compagnie dont nous nous occupons un questionnaire exhaustif d'une vingtaine de pages qui nous permet d'obtenir certaines des informations qui nous manquent. Les autres proviennent de réunions que nous organisons avec les cadres des entreprises, de la même manière que les autres agences de cotation.

Aux États-Unis, le formulaire standard de la NAIC contient plus de détails. De fait, bon nombre des questions que nous sommes obligés de poser au Canada concernent des informations qui sont publiquement accessibles grâce au formulaire de la NAIC, mais comme celui-ci n'est pas parfait non plus, nous devons quand même adresser des questionnaires exhaustifs aux compagnies.

De toute façon, quelles que soient les exigences de l'organisme de réglementation, je suis sûr que nous aurons toujours d'autres questions à poser, beaucoup découlant des réunions que nous organisons avec les cadres des compagnies et des remarques qui sont formulées dans ce contexte.

**Le sénateur Sylvain:** Ai-je raison de conclure, d'après votre réponse, que le BSIF exige moins d'informations que vous, puisque vous êtes obligés de vous adresser directement aux compagnies?

**M. Upton:** Pas nécessairement. Je ne sais pas si le BSIF se contente du rapport 54 ou s'il demande aussi des précisions aux compagnies.

**Le sénateur Stewart:** Ma question suivante s'adresse à M. Upton et à M. Smith.

Si je me souviens bien (et corrigez-moi si je me trompe, monsieur Upton) vous avez dit dans vos remarques préliminaires qu'il faudrait autoriser l'organisme de réglementation du Canada à intervenir plus tôt, notamment en adoptant des normes plus claires pour justifier une intervention précoce. Pourriez-vous nous dire quelles devraient être ces normes?

M. Smith a parlé d'un système d'alerte avancée. Je crois qu'il a utilisé cette expression. Est-il du même avis que M. Upton en ce qui concerne les critères d'intervention précoce?



[Text]

**Mr. Upton:** In answer to the first part of the question, senator, I think that the first step might be certain ratio norms that could prompt inquiry. Specifically, what we had in mind with respect to the Confederation situation was that, perhaps, earlier intervention by the regulators in that situation could have ascertained on the part of any potential strategic affiliates of Confederation, in a period of time in which they sought to avoid regulatory takeover, that there was an identity of understanding on the part of those potential affiliates and the marketplace, so that there was not a misunderstanding as to what kind of a commitment might have been there. That was the specific thought I had as I looked at the Confederation situation and suggested that, perhaps, earlier intervention of a less intrusive nature might have been possible.

**Senator Stewart:** Earlier, Senator Kolber quoted certain data derived from Duff & Phelps with regard to ratios. In your view, would that kind of data have been adequate to trigger the kind of intervention to which you have just now referred?

**Mr. Upton:** I think ratio analysis of that type is very effective for being a standard by which questions are asked, or for which questions are raised in terms of the performance of a company. The ratios are not necessarily conclusive on their own. The conclusion after the questions are asked may well be that intervention is unnecessary. However, I think it is a valid basis for asking questions.

**Senator Stewart:** Mr. Chairman, I will go to Mr. Smith and rephrase my question to him. In view of Mr. Upton's response, Mr. Smith, would you regard that response as adequate in circumstances such as those of Confederation Life, or do you want to read what Mr. Upton actually said?

**Mr. Smith:** Senator, I can very comfortably answer your question. As you know, we were the company who blew the whistle on Confederation Life when we reported in 1992. We looked at them over a three-year period and saw the trending factor. In our own mathematics tests, they went from six to four to two. In the actual data we released, we saw the clear effect of the problem of Confederation back to 1989, when over two-thirds of their investments were in real estate and mortgage rents, compared to the industry average and other strong mutual companies who had 30 per cent to 35 per cent.

We saw it manifest itself on the balance sheet where their investments in real estate went off our computer beyond 999 per cent as a percentage of surplus. We saw their default ratio mortgage climb in 1992 to 416 per cent of unappropriated surplus. They were a walking terminal case.

In my opinion, the superintendent should have stepped into Confederation two years ago. As an absolute minimum, they should have curtailed issuance of any new business with policy limits above the CompCorp protection. They should have forced an orderly disposal of business assets, not in a fire or lawn sale, as it is now, but in a proper sale.

[Traduction]

**M. Upton:** Pour répondre à la première partie de votre question, sénateur, je dirais que la première étape devrait être de fixer certaines normes exigeant la tenue d'une enquête si l'on découvre certains ratios. Plus précisément, ce à quoi nous songions dans le cas de la Confédération-vie, c'est qu'une intervention plus rapide des autorités de tutelle aurait peut-être permis aux éventuels affiliés stratégiques de la compagnie, à un moment où ils souhaitaient éviter une prise de contrôle par l'organisme de réglementation, de parvenir à une conclusion uniforme avec le marché sur la situation réelle, afin qu'il n'y ait aucun malentendu quant au genre d'engagement qui aurait pu exister. C'est à cela que je pensais quand je parlais de la situation de la Confédération, et que je disais qu'une intervention plus rapide, de nature peut-être moins intrusive, aurait peut-être été possible.

**Le sénateur Stewart:** Le sénateur Kolber a cité plus tôt certains ratios de Duff & Phelps concernant les résultats des compagnies. D'après vous, ces ratios étaient-ils suffisants pour justifier le genre d'intervention dont vous venez de parler?

**M. Upton:** À mon avis, des ratios de cette nature sont largement suffisants pour que l'on s'interroge sur la performance de l'entreprise. Ils ne sont peut-être pas suffisants pour tirer des conclusions définitives, et il se peut fort bien que l'on juge une intervention inutile après avoir posé des questions complémentaires. Quoi qu'il en soit, je crois que de tels ratios sont suffisants pour justifier des interrogations.

**Le sénateur Stewart:** Je vais maintenant m'adresser à M. Smith en reformulant ma question. Croyez-vous que la réponse de M. Upton est satisfaisante dans un cas comme celui de la Confédération-vie? Voudriez-vous pouvoir relire sa réponse?

**M. Smith:** Non, sénateur, je n'ai aucune difficulté à vous répondre. Comme vous le savez, c'est notre agence qui a tiré le signal d'alarme au sujet de la Confédération-vie, dans notre rapport de 1992. Notre examen de ses résultats sur une période de trois ans avait révélé une tendance très claire. Son indice mathématique était passé de six à quatre puis à deux. Les données que nous avions publiées montraient clairement les conséquences du problème que connaissait Confédération depuis 1989, lorsque plus des deux tiers de ses investissements se composaient de revenus immobiliers et hypothécaires, contre une moyenne de 30 p. 100 à 35 p. 100 pour l'ensemble de l'industrie et pour les autres sociétés mutuelles solides.

Cela s'est manifesté dans le bilan, lorsque la proportion de ses investissements immobiliers par rapport à son excédent n'a pu être enregistrée par notre ordinateur puisqu'elle dépassait 999 p. 100. En 1992, ses hypothèques insolubles représentaient 416 p. 100 des excédents non répartis. La compagnie était en phase terminale.

À mon avis, le surintendant aurait dû intervenir il y a deux ans. Au minimum, il aurait dû limiter son droit d'émettre de nouvelles polices dépassant les limites de protection de la SIAP. Il aurait dû l'obliger à liquider certains de ses actifs, non pas au rabais comme cela doit se faire maintenant, mais à des prix normaux.

[Texte]

A quick peek at Confederation's income statement will show its annual operating budget exceeded \$500 million. Perhaps the total cessation of new business and an orderly wind down was appropriate, and might have fully protected the existing policyholders and the mutual policyholders who did not know it, but who owned the company.

**Senator Stewart:** Do you think that changes in the regulations, in the law, would have made it possible for the regulator to intervene, or have made it more likely that the regulator would have intervened?

**Mr. Smith:** My understanding, senator, is that the regulator already has enhanced powers to deal with financial institutions that get into trouble. At some point before a final crisis, OSFI should have the authority, always subject to the owner's right of appeal, to step in as a rehabilitator.

While I appreciate it cannot assume ownership, I do believe it could be empowered to enforce an orderly rehabilitation. I would certainly support that.

**Senator LeBreton:** Mr. Chairman, I have a strict consumer confidence question to ask. It goes to a headline we read in the *Financial Post*, which states that Dominion Bond Rating Service predicts that only a handful of insurers will survive.

At this point in time, are there any early indications, or has there been any proof that the failure of Confederation Life has impacted negatively on, first, the smaller insurers in particular, and, second, the larger companies where the "too-big-to-fail" view or myth has been shattered?

**Mr. Smith:** I know that Mr. Daniels is in the audience and he wants me to say this. I promised him I would.

Confederation was not the tip of an iceberg. It was not an iceberg. That has been quoted, and I agree with it. Senator Kirby and Mr. Daniels both said it. I agree with it.

I have given senators a bar graph to show from our results the strength of the industry. The majority of Canadian life insurance companies are healthy. They are strong, and extremely well managed, particularly some of the major mutual companies. They are conservative, and not at risk. They are companies that we recommend to proceed with confidence.

There are a few companies with problems. In any industry there will always be winners and losers. The public should not panic. However, they should ask the strength of the company and the rating from the companies represented here at the table and from other agencies. They should want to know what is the financial information. They are entitled to know that.

[Translation]

L'examen rapide de l'état des revenus de la Confédération montre que son budget d'exploitation annuel dépassait 500 millions de dollars. Il aurait peut-être été légitime de lui interdire complètement d'entreprendre de nouvelles opérations, afin de commencer sa liquidation ordonnée, ce qui aurait peut-être protégé complètement les souscripteurs ainsi que les détenteurs de polices mutuelles qui ne connaissaient pas la situation mais à qui appartenait la compagnie.

**Le sénateur Stewart:** Croyez-vous qu'il aurait fallu modifier le mécanisme de réglementation, grâce à des amendements législatifs, pour permettre à l'organisme de tutelle d'intervenir, ou que celui-ci aurait été plus susceptible d'intervenir dans de telles circonstances?

**M. Smith:** À mon avis, sénateur, l'organisme de réglementation détient déjà des pouvoirs accrus pour s'occuper des institutions financières en difficulté. Cela dit, le BSIF devrait détenir le pouvoir d'intervenir pour tenter de redresser la situation avant la crise finale, mais toujours sous réserve d'un droit d'appel pour le propriétaire.

Certes, il ne peut assumer la propriété de la compagnie, j'en conviens, mais il devrait être habilité à imposer une restructuration ordonnée. Je serais certainement en faveur d'un tel dispositif.

**Le sénateur LeBreton:** Je voudrais poser une question concernant précisément la confiance des consommateurs. Elle découle d'un titre que j'ai lu dans le *Financial Post* disant que le Dominion Bond Rating Service prévoit qu'une poignée seulement d'assureurs pourront survivre.

Avons-nous des indications quelconques, ou des preuves, que la faillite de la Confédération-vie a eu une incidence négative, premièrement sur les petits assureurs et, deuxièmement, sur les grandes compagnies, s'il est vrai que l'adage «trop gros pour craquer» a maintenant été invalidé?

**M. Smith:** Je sais que M. Daniels, qui est dans le public, voulait que je parle de cela, et je lui avais promis de le faire.

La Confédération n'était pas la pointe de l'iceberg, ni l'iceberg au complet. Je suis d'accord avec ce que vous venez de citer. Le sénateur Kirby et M. Daniels ont déjà dit la même chose et je suis d'accord.

J'ai remis au comité un graphique représentant les résultats de notre analyse sur la solidité de cette industrie. La majeure partie des compagnies canadiennes d'assurance-vie sont en bonne santé. Elles sont solides et extrêmement bien gérées, surtout certaines des grandes sociétés mutuelles. Elles sont gérées de manière prudente, sans risque. Nous estimons pouvoir les recommander avec confiance.

Quelques compagnies connaissent des difficultés. Dans tous les secteurs, il y a toujours des gagnants et des perdants. Le public ne doit pas paniquer. Par contre, il devrait s'informer sur la santé financière des compagnies, et sur leur cotation, auprès des firmes représentées ici et d'autres. Il devrait prendre connaissance des informations financières. Il y a droit.



[Text]

There are some losers out there. There will be more insolvencies, as there will be in any industry; there is no question about that. It is to be hoped that we can mitigate them, and mitigate the exposure to the consumers. Generally, this is a healthy industry.

**Senator LeBreton:** We are talking about smaller investors. Has there been any sign at this point in time that, in fact, these smaller investors are being spooked?

**Mr. Smith:** Yes, we are selling a lots of books and getting a lot of calls. There is a total spook in the marketplace.

**Senator LeBreton:** Has it impacted negatively on a financial basis yet on the companies?

**Senator Angus:** I should like to revert back to the theme of the day, that being information, transparency and disclosure. It seems to me that it is a preoccupation of any reasonable CEO and his management team to have the best possible rating from either the particular rating agency that follows them or the one to whom they pay a fee. Therefore, you rating agencies, as I understand it, rather than going to a government source will do a rating on the XYZ Company, for example. You go to that company and say, "We are from Standard & Poor's, Best, TRAC and so forth, and we need this." It seems to me that you all know what information you need in order to give a proper rating. You can probably have a list of items that, if you had all the proper and honest answers to them, you would be able to give a very meaningful rating.

**Mr. Smith:** I believe that in 1990, TRAC published that Confederation failed six of eight solvency tests. You had data upon which to form that conclusion. Why do we need the government source of information? Also, by the very nature of the services you perform and provide to consumers and financial analysts, is your industry not now in a position to obtain the information yourselves?

**Mr. Smith:** If I may jump in quickly before my competitors do, senator, I will answer your question.

This is obviously the well publicized issue that we had with OSFI when our 1989, 1990 and 1991 data were obtained from this database that we talked about. When we learned that the database was no longer available due to a technicality, we had to go through other sources, such as Freedom of Information Ontario. The industry was not building shrines to us. They wanted us to go away. They were not cooperating with us. There was a conspiracy of silence to keep the information from us. They thought we were too simplified, lineal and did not tell the story.

We went to Freedom of Information Ontario. We even went to the State of Michigan to obtain information. We were able to do so on the major Canadian insurers from the filings they gave in Michigan.

[Traduction]

Cela dit, il y a quelques situations irrécupérables. Il y aura d'autres faillites, comme il y en a dans n'importe quelle industrie, c'est incontestable. Tout ce que nous pouvons espérer, c'est d'en atténuer les conséquences et, surtout, de limiter les pertes des consommateurs. Dans l'ensemble, l'industrie est saine.

**Le sénateur LeBreton:** Y a-t-il des signes quelconques que les petits investisseurs sont hantés?

**M. Smith:** Oui, nous vendons beaucoup de portefeuilles et nous recevons beaucoup d'appels. Le marché est hanté.

**Le sénateur LeBreton:** Cela a-t-il déjà eu des conséquences négatives sur la situation financière des compagnies?

**Le sénateur Angus:** Je voudrais revenir au thème des débats d'aujourd'hui, qui est celui de l'information, de la transparence et de la divulgation. Je suppose que tout PDG raisonnable tient à obtenir la meilleure cote possible de l'agence de cotation qui suit son entreprise, ou de celle qu'il paie pour ce faire. Si j'ai bien compris, quand vous analysez une entreprise, vous n'allez pas seulement examiner les sources gouvernementales, vous vous adressez directement à l'entreprise pour lui dire ce dont vous avez besoin. Et je suppose que vous savez parfaitement tous ce qu'il vous faut pour produire une cote. Vous avez probablement tous une liste de critères qui vous permettent de produire une cote reflétant bien la réalité, à condition que l'on réponde honnêtement à vos questions.

En 1990, si je me souviens bien, monsieur Smith, TRAC a publié un rapport disant que la Confédération avait échoué à quatre de huit tests de solvabilité. Vous aviez des données qui vous permettaient de tirer cette conclusion. Pouvez-vous donc me dire pourquoi vous avez besoin d'une source d'informations du gouvernement? En outre, de par la nature même des services que vous fournissez aux consommateurs et aux analystes financiers, vos agences ne sont-elles pas maintenant en mesure d'obtenir les informations elles-mêmes?

**M. Smith:** Si vous me le permettez, je voudrais répondre tout de suite à votre question avant que mes concurrents n'interviennent.

Vous évoquez manifestement ici le célèbre débat que nous avons eu avec le BSIF lorsque nous avons obtenu nos données de 1989, 1990 et 1991 grâce à la base de données dont nous avons parlé. Quand nous avons appris qu'elle n'était plus disponible à cause de problèmes techniques, nous avons dû nous adresser à d'autres sources, comme le Bureau d'accès à l'information de l'Ontario. L'industrie n'a certainement pas apprécié cette initiative. Les compagnies ne voulaient plus nous voir. Elles refusaient de coopérer. Il y a eu une conspiration du silence pour nous empêcher d'obtenir les informations. Les compagnies pensaient que nos analyses étaient simplistes, trop linéaires et incomplètes.

Nous nous sommes donc adressés au Bureau d'accès à l'information de l'Ontario, et même à l'État du Michigan puisque les grands assureurs canadiens remettent des rapports au Michigan.

[Texte]

We had sympathy from OSFI, but when we went back the next year to Michigan, we found out that the data were no longer available to us. I asked to speak to Mr. Dykhouse, the commissioner. I got his deputy, who told me that he had been specifically asked by OSFI not to give the data to TRAC.

This points up the fun we have had in getting data. We do not have the data right now, except for the voluntary offering of companies or my threat to blackmail them.

**Senator Angus:** I think that is the nub of it. Instead of getting into a great new element of regulation and government enforcement, your agencies, alone or collectively, are absolutely key. As I said at the outset, the CEO and the CFO make regular visits to one of your firms, or all of them, to get a better rating.

This will probably sound very naive, but if they will not give you information, I do not know why you do not publish that fact.

**Mr. Murray:** Moody's as an agency does express opinions without the request of companies for the benefit of policyholders and investors. When companies choose not to cooperate with us, we do have to rely on publicly available information to express our opinions. Therefore the quality of that information is important.

**Senator Angus:** Can you not say, "We are giving this low rating because they are hiding the information," which has an implication in itself?

**Mr. Murray:** When we give our opinions, we like them to have the quality of our ratings system, so we would be hesitant to do that.

**Mr. Taub:** I am not sure we are talking about any new government or regulatory powers, but simply public release of information that they are already collecting, which is more the issue.

As a rating agency, we are not auditors; we are not actuaries in the sense of going in and performing the kind of job that a consulting actuary would do, and so on. We are relying on the accuracy of the information we receive. Therefore it is useful, certainly, to receive it in a format whereby it has to have met certain standards to be in the report. Having that information publicly available, and available on a database facilitates the job enormously.

**Senator Angus:** In terms of the United States, I gather NAIC has a higher quality of information which is available to you, but that it is still lacking; is that it?

**Mr. Taub:** Essentially, the NAIC does sell a database of all their regulatory filings. They have made a big investment in database resources over the past few years. Of course, NAIC, as you know, is not a regulatory body itself. It is essentially a trade

[Translation]

Le BSIF sympathisait avec nous mais, quand nous sommes retournés au Michigan, l'année suivante, nous avons constaté que nous ne pouvions plus avoir accès aux données. J'ai alors demandé à rencontrer M. Dykhouse, le commissaire. J'ai eu son adjoint qui m'a dit que le BSIF lui avait explicitement demandé de ne pas remettre les données à TRAC.

Cela vous montre comme il est amusant d'essayer d'y voir clair dans ce secteur. Aujourd'hui encore, nous n'avons pas automatiquement les données qu'il nous faut; nous ne les avons que si les compagnies nous les donnent volontairement ou si je les menace de chantage.

**Le sénateur Angus:** Je crois que vous touchez ici le cœur du problème. Au lieu d'envisager tout un nouveau dispositif de réglementation du gouvernement, je crois que ce sont vos agences, seules ou collectivement, qui peuvent jouer un rôle central. Comme je l'ai dit dès le début, le PDG de n'importe quelle entreprise ou le responsable des finances doit aller régulièrement vous rencontrer s'il veut une meilleure cote pour son entreprise.

Cela va peut-être vous sembler très naïf mais, s'il refuse de vous donner les informations, pourquoi ne le dites-vous pas?

**M. Murray:** Moody's exprime des opinions non sollicitées par les compagnies, dans l'intérêt des souscripteurs et des investisseurs. Si une compagnie préfère ne pas collaborer avec nous, nous devons nous fier aux informations disponibles dans le public pour exprimer notre opinion. Voilà pourquoi la qualité de ces informations est importante.

**Le sénateur Angus:** Pourquoi ne dites-vous pas simplement: «Nous attribuons une cote très faible à l'entreprise parce qu'elle dissimule des informations». Cela serait en soi une opinion.

**M. Murray:** Nous hésitons à agir ainsi car, quand nous donnons une opinion, nous tenons à ce que sa qualité soit égale à celle de notre système de cotation.

**M. Taub:** Je ne pense pas qu'il s'agisse ici de nouveaux pouvoirs de réglementation mais simplement de divulgation publique des informations que les autorités gouvernementales obtiennent déjà.

Nous ne sommes qu'une agence de cotation, pas une firme de vérificateurs; nous ne sommes pas non plus des actuaires, c'est-à-dire que nous n'allons pas examiner les livres comme le ferait un actuaire. Nous supposons que les informations que nous recevons sont exactes. Voilà pourquoi il est utile, quand nous les recevons, de savoir que certains critères de production ont été respectés. Le fait que ces informations soient accessibles au moyen d'une base de données publique facilite énormément le travail.

**Le sénateur Angus:** J'ai cru comprendre que la NAIC des États-Unis détient des informations de meilleure qualité que vous mais que ce n'est pas encore suffisant. Est-ce bien cela?

**M. Taub:** La NAIC vend une base de données intégrant tous les rapports exigés par l'organisme de réglementation. Elle a investi des sommes considérables dans ce domaine ces dernières années. Cependant, comme vous le savez, la NAIC n'est pas un



*[Text]*

group of state commissioners. Its position is a little bit different than that of OSFI.

In terms of the difference in the quality of filings, you might argue that the NAIC filings are better in some respects and that OSFI's are better in others. In the end, it is not a science. There is no magic. As Mr. Upton said, you will always want to ask more questions, regardless of what the filings may be.

The atmosphere that is created when the information is widely available in a form that is easy to analyze creates a lot more dialogue about financial strength. It becomes a topic of normal discussion, as opposed to something that is perceived as a big secret.

**Senator Angus:** You are all of a view, as I think were the previous witnesses, that we could enhance the quality with the help of the government in terms of the information that is available in Canada.

**Mr. Smith:** Certainly, from our experience the regulator could tighten up the reporting by life insurance companies, compared to other financial institutions with which I am familiar. For instance, the quality of life filings are far below the quality of property casualty filings. In property casualty, you must report on an electronic format quarterly. They require automatic validation.

We found many life filings with significant and frequent arithmetic errors and omissions. These are from CFOs. We have found an overall lack of consistency in interpretation as to how to complete the filing. The recent change from statutory to GAAP reporting has made year-to-year comparisons almost impossible to analyze. I do not know why they changed that, especially during a time when the recessionary impact on real estate was affecting the life industry so much.

Last week, one leading life financial executive said to us, "As you realize, there is no uniformity in life insurance company reporting in Canada." That is the way they do the format. In other words, the regulators have let them get away with murder. They are sloppy.

**Mr. Upton:** May I just add one thing? We have experienced the same frustration in assembling our database using the OSFI 54. There is no system of consistent crosschecks in the OSFI 54, reconciling one schedule to another, as you have with the NAIC blank in the United States. We do think it would be very important, going forward, to have the statement enhanced to that extent.

*[Traduction]*

organisme de réglementation. C'est essentiellement une association de commissaires des États, et sa situation est donc légèrement différente de celle du BSIF.

En ce qui concerne la qualité des informations qu'elle obtient, on peut probablement dire qu'elle est supérieure à certains égards à celle des informations du BSIF, mais que celui-ci en a de meilleures à d'autres égards. Il ne faut jamais oublier que ce n'est pas une science exacte. Comme l'a dit M. Upton, quelles que soient les données exigées par les organismes de réglementation, les agences voudront toujours poser d'autres questions.

Il n'en demeure pas moins que le dialogue est beaucoup plus fructueux avec les entreprises lorsque les informations sont facilement accessibles, sous une forme facile à analyser. Cela permet d'en discuter tout à fait normalement au lieu de faire comme s'il s'agissait de secrets d'État.

**Le sénateur Angus:** Vous estimez tous, comme les témoins précédents, si je ne me trompe, qu'il devrait être possible de hausser la qualité des informations disponibles au Canada, avec l'aide du gouvernement.

**M. Smith:** Certes, notre expérience nous a montré que l'organisme de réglementation pourrait resserrer les exigences de rapport des compagnies d'assurance-vie, par rapport à celles appliquées aux autres institutions financières que je connais. Par exemple, les rapports des compagnies d'assurance-vie sont de qualité bien inférieure à ceux des compagnies d'assurance accidents, incendie et risques divers. Ces dernières sont obligées de fournir leur rapport trimestriellement sous forme électronique, et il doit y avoir une validation automatique.

Dans les rapports des compagnies d'assurance-vie, nous trouvons fréquemment des erreurs arithmétiques et des omissions importantes. Or, ce sont des rapports qui viennent des directeurs financiers. Nous avons également constaté un manque général de cohérence dans l'interprétation des critères de production des rapports. Comme on a récemment changé le système, en remplaçant les rapports statutaires par des rapports fondés sur les PCGR, il est pratiquement impossible de faire des comparaisons d'une année à l'autre. Je ne sais pas pourquoi on a imposé ce changement, surtout à une époque où la récession du secteur immobilier a une telle incidence sur l'industrie de l'assurance-vie.

La semaine dernière, un directeur financier renommé de ce secteur nous a dit: «Comme vous le savez, il n'y a aucune uniformité en ce qui concerne les rapports des compagnies d'assurance-vie au Canada». Les compagnies font donc ce qu'elles veulent. Au fond, les autorités de tutelle les laissent faire n'importe quoi, et elles ne s'en privent pas.

**M. Upton:** Puis-je ajouter quelque chose? Nous avons connu les mêmes difficultés lorsque nous avons voulu bâtir notre base de données au moyen du BSIF 54. Il n'y a aucun système cohérent de vérification croisée dans le BSIF 54, semblable à celui qui existe avec le formulaire de la NAIC des États-Unis. Nous croyons qu'il serait très important d'apporter cette amélioration au système.

[Texte]

**The Chairman:** Is there uniformity in reporting in the United States with respect to information? Mr. Smith has pointed out that there is not in Canada. I realize that the system is state regulated in the United States, which makes it more complicated, but is there uniformity of reported information? Can you compare a company in one state with a company in another, using exactly the same categories?

**Mr. Taub:** In some of the health insurance line, no, but with respect to the basic lines, life and property casualty, yes.

**Senator Angus:** On a slightly different subject, all of you directly or indirectly made reference to restructuring with respect to atmosphere, flying the middle course rather than going in too early or too late, and getting in at a time when there is a chance to restructure. There is some analogy, perhaps, to Chapter 11 in the United States.

Do any of you have a view on the adequacy of Canadian insolvency laws? We have various insolvency laws that apply to different types of beasts. For large life insurance companies or financial institutions, for example, do you have a view as to how we could improve our laws?

**Mr. Taub:** Again, S&P's posture as an agency is to see what the laws are, and to try to take account of them. We prefer not to comment. To be honest, I do not think I could intelligently comment on any of them.

**Senator Angus:** The point I am making is that one of the frustrations we have heard expressed at this committee on other occasions is that the CCAA has certain shortcomings, and the Winding-up Act has other shortcomings. Whilst it may well appear to be the right time to restructure, we do not have the tools to do it. Therefore, it could possibly be in the mandate of this committee to make some recommendations in that regard. We thought maybe you could help us, or perhaps it is not relevant.

**Mr. Smith:** As I understand it, with respect to the Winding-up Act, the superintendent cannot take control of the company without a request to the Minister of Finance, an order for the courts, and approval by the judge of the Supreme Court of the jurisdiction. Obviously, if you want to move towards the rehabilitation approach, which I certainly support, there would need to be some amendment. However, as you know, there has been one change to the Bankruptcy Act, and that was the first change in 100 years, so it takes a little time to do that.

**Senator Angus:** But it would be desirable, in your view?

**Mr. Smith:** Yes, it would.

**Senator Meighen:** Mr. Smith, what is the technicality to which you referred that now prevents you from getting the information you used to be able to obtain?

[Translation]

**Le président:** Y a-t-il plus d'uniformité dans les rapports américains? M. Smith vient de dire qu'il n'y en a pas au Canada mais y en a-t-il aux États-Unis, même si le système est réglementé par les États, ce qui complique la situation. Pouvez-vous comparer la situation d'une compagnie d'un État à celle d'une compagnie d'un autre, en utilisant exactement les mêmes catégories?

**M. Taub:** Ce n'est pas possible dans le secteur de l'assurance-santé mais ce l'est dans d'autres secteurs, comme dans ceux de l'assurance-vie et de l'assurance-accidents, incendie et risques divers.

**Le sénateur Angus:** Si vous me permettez de changer légèrement de sujet, vous avez tous directement ou indirectement fait allusion à une restructuration du système pour permettre aux autorités de tutelle d'intervenir à mi-parcours plutôt que trop tôt ou trop tard, c'est-à-dire d'intervenir à un moment où il y a encore une chance de pouvoir restructurer. Cela me fait penser au Chapitre 11 des États-Unis.

Avez-vous une opinion quelconque sur les lois canadiennes en matière d'insolvabilité? Nous avons ici diverses lois qui s'appliquent à des entités différentes. Par exemple, croyez-vous que nous pourrions améliorer ces lois en ce qui concerne les grandes compagnies d'assurance-vie ou les grandes institutions financières?

**M. Taub:** Je le répète, la position de S&P est que les lois sont ce qu'elles sont, notre rôle étant simplement d'en tenir compte. Nous préférons ne pas faire de remarque à ce sujet. Pour être tout à fait franc, je ne pense pas pouvoir en discuter de manière intelligente.

**Le sénateur Angus:** Certains des témoins qui se sont adressés à notre comité nous ont dit qu'il y a certaines carences, même si ce ne sont pas les mêmes, dans la LACC et dans la Loi sur les liquidations. De ce fait, même si l'on croit qu'une restructuration serait possible à un moment donné, nous n'avons pas les outils nécessaires. Notre comité pourrait peut-être faire des recommandations à ce sujet, si vous pensez pouvoir nous y aider, à moins que cela ne soit pas pertinent.

**M. Smith:** À ma connaissance, la Loi sur les liquidations ne permet pas au surintendant de prendre le contrôle d'une compagnie sans une demande adressée au ministre des Finances, une ordonnance judiciaire et l'approbation du juge de la Cour suprême de la juridiction pertinente. Il est donc évident qu'il faudrait apporter certains amendements si l'on voulait privilégier les efforts de restructuration, ce que j'approuverai complètement. En revanche, vous savez que cela prend du temps. Une modification a été apportée à la Loi sur les faillites, mais c'était la première en 100 ans.

**Le sénateur Angus:** Mais ce serait souhaitable, à votre avis?

**M. Smith:** Certainement.

**Le sénateur Meighen:** Monsieur Smith, quels sont les détails techniques, que vous évoquiez tout à l'heure, qui vous empêchent désormais d'obtenir les informations auxquelles vous aviez accès auparavant?



[Text]

**Mr. Smith:** My understanding is that, with respect to the change in the act governing financial institutions, a clause with respect to confidentiality was imposed.

**Senator Meighen:** Ah, the joys of freedom...

**Mr. Smith:** That was in 1992. It was discovered after we got the database and the information in 1992. So it had been on the books, but someone found it, and therefore the data was no longer available.

We do know the ministry has heeded your best recommendations and is looking for ways to release the data. The ministry is actually consulting with us and other groups as to what data should be released.

We certainly support the full release of all data, including this minimum continuing capital surplus test that is kept from us as well, which we are told is the best and only test that life insurance companies should measure themselves by.

**The Chairman:** The MCCR test?

**Mr. Smith:** That is right.

**Senator Meighen:** It is a privacy act. It does not go entirely one way. It creates problems as well as solving them, perhaps. At any rate, that is merely an editorial comment.

**Mr. Smith:** We are optimistic that the move is on, and that within the next few weeks this data will be available to us.

**Senator Meighen:** It is my simplistic view that it would be better to have information published by four competing agencies and at least start from the same basis — i.e., a requirement for full disclosure of certain information — giving their opinion to the public as to the financial health of various institutions, rather than looking to a government agency to do it. You would have competition and differing views, and the consumer could then make up his or her mind.

However, there is one aspect that is troubling to me — and I am not suggesting there is anything wrong, or that one way is better than another. As I understand it, Mr. Smith, your work is financed by people desirous of obtaining that information — investors or investment companies. With respect to the other gentlemen, the work of their companies is financed by the companies who seek the rating. A mind seeking to be suspicious may have some problems rationalizing a favourable review, which may turn out to be wrong. We all make mistakes from time to time. If a company received money to perform a service, and publishes a very favourable review which turns out to be wrong, there could be unfounded criticism. Could you suggest an instantaneous solution, or can you all tell me that I am making a mountain out of a mole hill, and need not be concerned?

**Mr. Smith:** Perhaps if you got the companies to pay me \$25,000, I could go in and talk to the president.

[Traduction]

**M. Smith:** Si je ne me trompe, une modification a été apportée à la loi régissant les institutions financières, c'est-à-dire une nouvelle disposition sur la confidentialité des renseignements.

**Le sénateur Meighen:** Ah, les joies de la liberté...

**M. Smith:** Cela remonte à 1992. Cette disposition a été découverte après que nous ayons obtenu la base de données et les informations en 1992. Quelqu'un s'en est rendu compte et il ne nous a plus été possible de les obtenir ensuite.

Nous savons que le ministre a pris bonne note de nos recommandations et qu'il cherche une méthode pour pouvoir divulguer les données. De fait, il nous consulte, ainsi que d'autres organismes, à ce sujet.

Nous sommes certainement favorables à la divulgation complète de toutes les données, y compris de ce montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent auquel on nous refuse également l'accès, car nous nous sommes laissé dire que c'est le meilleur critère et le seul valable pour évaluer les compagnies de l'assurance-vie.

**Le président:** Le MPRCE?

**M. Smith:** C'est exact.

**Le sénateur Meighen:** Vous voulez parler de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Il se peut qu'elle ait créé certains problèmes tout en résolvant d'autres. C'était une remarque en passant.

**M. Smith:** Nous croyons cependant que des mesures ont été prises et que nous obtiendrons ces données dans les prochaines semaines.

**Le sénateur Meighen:** C'est peut-être simpliste mais je crois qu'il serait bien préférable de veiller à ce que les quatre agences concurrentes disposent des mêmes informations (c'est-à-dire que l'on impose la divulgation complète de certaines données) pour pouvoir donner au public une opinion sur la santé financière des diverses institutions, au lieu d'attendre qu'un organisme gouvernemental s'en charge. Cela permettrait d'avoir éventuellement des opinions divergentes, et le consommateur pourrait mieux se forger la sienne.

Il y a cependant un aspect des choses qui me trouble encore, et je ne veux certainement pas laisser entendre, en disant cela, qu'il y a quelque chose qui ne va pas ou qu'une méthode est meilleure qu'une autre. Si je ne me trompe, monsieur Smith, votre travail est financé par les gens qui souhaitent obtenir ces informations, les investisseurs ou les compagnies d'investissement. Chez les autres, par contre, le travail est financé par les compagnies qui demandent une cote. Des esprits soupçonneux auraient peut-être du mal à accepter une cote favorable, surtout si elle s'avère erronée. Certes, tout le monde peut se tromper de temps en temps mais, si une agence reçoit de l'argent pour établir une cote très favorable et que celle-ci s'avère erronée, ne s'expose-t-elle pas à la critique, même injustifiée? Y a-t-il une solution à ce problème ou croyez-vous que je fais une montagne d'une souris et que je n'ai aucune raison de m'inquiéter?

**M. Smith:** Si vous pouviez obliger les compagnies à me payer 25 000 \$, je pourrais aller rencontrer leur président.

[Texte]

**Senator Meighen:** If we abolish one of the OSFI functions, for example, we could afford to do that. Then you are left with the function of stepping in and managing the structure. You people do the first part, gathering information and making an assessment of the financial strength.

**Mr. Taub:** To answer your previous question, from Standard & Poor's' point of view, our process is very public in terms of its outcome. The ratings are widely released and readily accessible to consumers at essentially no cost.

Our biggest asset over time is our credibility. We have been in the rating business for 70 years, not just rating insurance companies, but fixed income and bond investments as well. We hope to be in the business for a long time to come. I think the notion that fees will affect the rating is simply untenable in that situation. It is a very public process. If we lose our credibility, and there is reason for anyone to believe that the fees we receive influence the outcome, we are essentially out of business. It does not make sense for us to do that. We do not operate in that way; we never have and we never will.

**Senator Meighen:** I was not suggesting that.

**Mr. Taub:** Fair enough.

**Senator Meighen:** Let me put that on the record. I was not suggesting that.

**Mr. Taub:** You did say there were suspicious minds around, so...

**Senator Meighen:** You obviously agreed with me.

**Senator Sylvain:** Mr. Smith, I was astounded by what you said about OSFI having the temerity to go to a state government in the United States and asking them not to give you information. Was the information that was refused to you on directives from OSFI to the Americans, available to the other rating companies?

**Mr. Smith:** No, it was not available.

**Senator Sylvain:** That is the point. It was not specifically targeted at you?

**Mr. Smith:** No, senator. My company's name came up.

It works in reverse. If an American company is operating a branch in Canada, the Canadian regulator will require their "yellow peril", as they call it, or their U.S. filing. Vice versa, if a Canadian life insurance company is operating in the United States, they usually use Michigan as the port of entry, so we figure they must have the Canadian filing. Sure enough, they had it in the first year. The next year, we were told it was not to be made available.

**Senator Sylvain:** Therefore this is somewhat government to government reporting, and the public does not have — it was not restricted to the American government?

[Translation]

**Le sénateur Meighen:** Nous pourrions le faire en abolissant l'une des fonctions du BSIF. Vous seriez cependant alors obligés d'intervenir pour gérer la structure. Or, votre rôle est de recueillir les informations et d'évaluer la santé financière des compagnies, ce qui est une étape préalable.

**M. Taub:** À Standard & Poor's, nous estimons que notre processus est très public, du point de vue des résultats. Nos cotes sont largement diffusées et n'importe qui peut y avoir facilement accès, quasi gratuitement.

Notre meilleur atout est la crédibilité que nous avons acquise au cours des années. Nous faisons ce travail depuis 70 ans, pas seulement au sujet des compagnies d'assurance mais aussi au sujet des investissements à revenu fixe et des obligations. Et nous espérons continuer pendant longtemps. Je crois qu'il est tout simplement impossible de croire que les tarifs payés par les compagnies ont une influence sur la cote. Notre processus est extrêmement public. Si nous perdions notre crédibilité et que quelqu'un en arrivait à croire que nos cotes dépendent des tarifs que nous recevons, nous pourrions aussi bien mettre la clé sur la porte. Il serait absolument insensé pour nous d'agir de cette manière. Nous ne l'avons jamais fait et ne le ferons jamais.

**Le sénateur Meighen:** Ce n'est pas du tout ce que j'ai dit.

**M. Taub:** J'entends bien.

**Le sénateur Meighen:** Je le répète, pour que ce soit bien clair: je n'ai pas dit cela.

**M. Taub:** Vous avez dit que certains esprits soupçonneux pourraient...

**Le sénateur Meighen:** Et vous êtes manifestement d'accord avec moi.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Smith, j'ai été abasourdi de vous entendre dire que le BSIF avait demandé au gouvernement d'un État des États-Unis de ne pas vous donner certaines informations. Cela dit, les autres agences de cotation avaient-elles accès aux informations qui vous ont été refusées suite à la demande du BSIF?

**M. Smith:** Non, elles n'y avaient pas accès.

**Le sénateur Sylvain:** Cela change tout. Cette mesure ne vous visait pas directement?

**M. Smith:** Non, sénateur, le nom de mon agence a été mentionné.

Le système fonctionne à l'envers. Si une compagnie américaine exploite une succursale au Canada, l'organisme de réglementation canadien exige son «péril jaune», comme il l'appelle, c'est-à-dire le rapport produit aux États-Unis. En sens inverse, si une compagnie canadienne d'assurance-vie est présente aux États-Unis, c'est généralement le Michigan qu'elle utilise comme port d'entrée, ce qui nous a porté à croire que les rapports devaient exister au Michigan. Et cela a été le cas la première année. L'année suivante, on a dit de ne plus nous les communiquer.

**Le sénateur Sylvain:** C'est donc une sorte de rapports allant de gouvernement à gouvernement et auxquels le public n'a pas accès. Ce ne sont pas des rapports auxquels seul le gouvernement américain peut avoir accès?



[Text]

**Mr. Smith:** Well, Mr. McKenzie, or whoever did it, in one fell swoop destroyed a marvellous tradition in the United States of full transparency of financial institutions. That is what concerned me, particularly when you impose it on the Canadian taxpayer.

**Senator Sylvain:** Have any of you gentlemen had problems obtaining information from OSFI in any way at all?

**Mr. Murray:** Yes. If you do not have a relationship with the company and you want the OSFI 54, you cannot get it.

**Senator Sylvain:** You cannot get it?

**Mr. Murray:** That is right.

**Senator Sylvain:** So you operate without that basic —

**Mr. Smith:** Yes.

**Senator Sylvain:** — bunch of numbers that you need to operate? They would be a lot more complete than any numbers you would find in the financial estimates.

**The Chairman:** Mr. Murray, as I interpreted what you just said, you cannot get the OSFI 54 filing without the company's consent because you must have a relationship with the company in order to get it, which means that the company has acquiesced to your getting that information?

**Mr. Murray:** That is correct.

**The Chairman:** I wanted to be clear on that point.

**Senator Sylvain:** With this information being held by OSFI, where does the public come in as far as being able to get their hands on this information so that they can be guided in their judgment of the financial institution, in the same way and with the same numbers that OSFI uses to judge the condition of the company? That is the question I would like answered.

**Senator Stratton:** I have been sitting here quietly and listening. With the four of you folks providing information to the public on request, and OSFI sitting there, what amazes me is that there now appears to be enough information available to the public. That is my view. It may be simplistic.

From what you folks tell me, there were enough warning signals put out by you concerning Confederation Life. Enough information was held by OSFI to make a decision, and it did not appear to move in until it was far too late. If that, in a nutshell, defines the problem, and if we have that information and action is not taken, what corrective measures should be taken to ensure that when another company gets into trouble, OSFI can move in more quickly?

**Mr. Smith:** I should like to clarify what is perhaps a misconception. You refer to all this "rating information". Now this is not a plug for TRAC, but TRAC is the only company that rates all Canadian life insurance operations. The other companies do not. Some of them rate as low as 15 or 17 companies and report on their U.S. parent. If it is a branch operation, they do not

[Traduction]

**M. Smith:** Voyez-vous, M. McKenzie, ou quiconque a fait cela, a d'un seul coup détruit une tradition merveilleuse de transparence complète des institutions financières aux États-Unis. Voilà ce que je déplore, et encore plus quand c'est imposé au contribuable canadien.

**Le sénateur Sylvain:** L'un d'entre vous a-t-il déjà eu des difficultés quelconques à obtenir des renseignements du BSIF?

**M. Murray:** Oui. On ne peut pas obtenir le BSIF 54 si on n'a pas de relations avec la compagnie.

**Le sénateur Sylvain:** On ne peut pas?

**M. Murray:** C'est exact.

**Le sénateur Sylvain:** Vous travaillez donc sans ...

**M. Smith:** Parfaitement.

**Le sénateur Sylvain:** ...certains chiffres absolument fondamentaux pour bien faire votre travail? Les données du BSIF 54 sont beaucoup plus complètes que toutes celles que vous pouvez trouver ailleurs.

**Le président:** Si je vous ai bien compris, monsieur Murray, vous dites que vous ne pouvez obtenir le BSIF 54 sans le consentement de la compagnie. Autrement dit, si vous avez des relations avec la compagnie, cela veut dire que celle-ci accepte que vous ayez accès à ces informations, n'est-ce pas?

**M. Murray:** C'est exact.

**Le président:** Je tenais à ce que les choses soient tout à fait claires à ce sujet.

**Le sénateur Sylvain:** Si ces informations sont retenues par le BSIF, comment le public peut-il former un jugement valable sur l'institution financière, ou au moins un jugement aussi valable que celui du BSIF? J'aimerais bien le savoir.

**Le sénateur Stratton:** Je vous écoute en silence depuis quelques instants mais je dois dire qu'avec vos quatre agences qui fournissent des informations au public sur demande, et avec le BSIF qui agit de son côté, il me semble que le public a largement assez d'informations à sa disposition. C'est peut-être simpliste mais c'est ce que je pense.

D'après ce que vous dites, vous avez donné suffisamment l'alerte au sujet de la Confédération-vie. Le BSIF avait suffisamment d'informations pour prendre une décision mais il ne semble pas avoir bougé avant qu'il soit beaucoup trop tard. Si cela résume bien le problème, et s'il est vrai que nous avons les informations requises mais que rien ne se fait, quelles mesures devrions-nous prendre pour que le BSIF puisse intervenir plus rapidement si une autre entreprise connaît des difficultés?

**M. Smith:** J'aimerais corriger ce qui est peut-être un malentendu. Vous parlez de toutes ces informations des agences de cotation. Je ne veux pas faire de publicité pour TRAC mais notre compagnie est la seule qui produit une cote sur toutes les activités des compagnies d'assurance-vie du Canada. Les autres ne le font pas. Certaines publient des rapports sur aussi peu que 15

[Texte]

report on the Canadian operation. We are the only organization that rates all the companies.

All of that information is available at the moment. If we cannot get the data, it is not available on a small company because they are not seeking a rating from Standard & Poor's or Duff & Phelps. That is the critical problem. It is not readily available data for the public to figure out.

**The Chairman:** Mr. Taub, in your brief you talked about looking at the OSFI 54, and then having additional supplemental information needs. You described them as needs rather than data made available to you. Have you, in fact, received the information when you have requested additional information, either from the company or from OSFI?

**Mr. Taub:** Not from OSFI. We do not go to OSFI for additional information, but rather to the companies. We may not get everything, but we usually get a good portion of what we ask for.

**The Chairman:** Since I know how Mr. Smith's company rates, I would like to ask the other three of you to comment on the area of uniformity of data.

You have indicated that in the U.S. there is a common database; that is to say, you have the same information on each of your clients. Is the additional information you seek aimed at providing you with a common information base among those companies you are intending to rate? In other words, I am attempting to understand how important uniformity of data is in order for you to make intercompany comparisons.

**Mr. Upton:** We consider it to be very important. The problem you run into when you have privately requisitioned data is that the quality of the data is not equal to what you see in the regulatory filings. The quality issue comes out in Canadian statements by virtue of the fact that there is no level of consistency from one company to the next, or even within statements, in the completion of statements. There is not the orderly system of crosschecks that we have in the NAIC blank.

When you talk about a privately issued questionnaire, which is the basis of the additional data we obtain, the quality of data drops to another level, because it is not subject to audit. It is the basis of further questions when we have our management meetings. That is what that additional information provides.

**The Chairman:** Mr. Murray or Mr. Taub, do either of you wish to add anything?

**Mr. Murray:** We need a basic set of information, a formal evaluation. However, what we tend to do is let companies structure those presentations. It allows us to get into how they manage the company, and their philosophies of management. Therefore we tend not to impose structures of presentations on

[Translation]

ou 17 compagnies, ainsi que sur les maisons mères des États-Unis. Si une compagnie canadienne est une filiale d'une compagnie américaine, elles ne produisent pas de rapport à son sujet. Nous sommes la seule agence qui cote toutes les compagnies.

Nous avons donc accès à toutes ces informations à l'heure actuelle. S'il y en a que nous ne pouvons pas obtenir, au sujet d'une petite compagnie, c'est parce que celle-ci ne demande pas de cote à Standard & Poor's ou à Duff & Phelps. Voilà le problème fondamental. Dans ce cas, le public n'a pas accès aux informations qui lui permettraient de se faire une opinion.

**Le président:** Dans votre mémoire, monsieur Taub, vous parlez du BSIF 54 et des informations supplémentaires dont vous avez besoin. Quand vous avez demandé ces informations supplémentaires, à une compagnie ou au BSIF, les avez-vous en fait obtenues?

**M. Taub:** Pas du BSIF. Nous ne nous adressons pas au BSIF pour obtenir des informations supplémentaires mais plutôt aux compagnies elles-mêmes. Nous n'obtenons peut-être pas tout mais, en général, une bonne partie de ce que nous demandons.

**Le président:** Puisque je sais comment l'agence de M. Smith établit ses cotes, j'aimerais savoir ce que pensent les trois autres de l'uniformité des données.

Vous avez dit qu'il existe aux États-Unis une base de données commune, c'est-à-dire que vous détenez les mêmes informations sur chacun de vos clients. Les informations complémentaires que vous tentez d'obtenir sont-elles destinées à vous donner une base d'informations commune sur les compagnies que vous avez l'intention de coter? Autrement dit, j'essaie de comprendre si l'uniformité des données est importante pour vous, afin de pouvoir comparer vos analyses.

**M. Upton:** Nous estimons que l'uniformité est très importante. Le problème qui se pose au sujet des données demandées par les agences est que leur qualité n'est pas nécessairement égale à celle des rapports adressés aux organismes de réglementation. Le problème de la qualité de pose au sujet des rapports canadiens du fait qu'il n'y a aucune cohérence d'une compagnie à l'autre, voire d'un rapport à l'autre pour la même compagnie. Il n'y a pas de système ordonné de vérification croisée comme dans le système de la NAIC.

Lorsque vous obtenez des données complémentaires au moyen d'un questionnaire privé, la qualité des informations baisse encore car elles ne sont sujettes à aucune vérification. C'est d'ailleurs pour cela que nous posons d'autres questions aux dirigeants des compagnies quand nous les rencontrons.

**Le président:** Monsieur Murray ou monsieur Taub, voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. Murray:** Il nous faut un minimum d'informations fondamentales pour pouvoir faire une évaluation. Cela dit, nous avons tendance à laisser les compagnies décider elles-mêmes comment elles veulent les présenter. Cela nous permet de poser des questions sur la manière dont elles gèrent leur compagnie et



[Text]

companies. Having said that, we need the basic asset quality. We need that basic information.

**Mr. Taub:** We also use a lot of supplementary questionnaires. I would agree with Mr. Upton that the quality of what you get will vary tremendously. Companies may define their answers in different ways, but at least it is a start on being able to build a common base comparison.

**The Chairman:** Would many of those difficulties be eliminated if there were a much more detailed but common OSFI form, so that a common database was available on every company because every company is regulated in Canada? It may be similar to the U.S. blank form you described, or some other form, but it could contain additional questions related to the supplementary information you gentlemen ask for when you do your ratings. Would the ability to make intercompany comparisons and, therefore, to educate the consumer be substantially enhanced, or just marginally enhanced, if that kind of information were available?

**Mr. Smith:** Let us not mislead here. Every company must fill out a standard form. It is called an OSFI 54. They are supposed to fill out every line and every blank. They simply do not do it well. Then they switch from statutory to GAAP, and you cannot compare year to year. It is the same form; it is just not made public.

**The Chairman:** As I hear you, even if the OSFI 54 were made public, the inconsistencies in the data and the lack of —

**Mr. Smith:** If it is filled out properly, that is all I need.

**The Chairman:** But as I hear these other gentlemen, they are saying that they would like more information; is that correct?

**Mr. Taub:** I think more information can be helpful. I also think that the issue of making it broadly available allows the number of people looking at that information to ask questions and probe. Over time, that will likely produce useful changes in the statement. Anyone can go off by themselves and perhaps come up with a list of things they would like to have, but there is a cost of providing that information as well, which is a consideration.

Making the OSFI statements available as a starting point would be a big step forward, and we could see how things evolve after that.

**The Chairman:** Mr. Upton, you talked about wanting intermediate steps to be made available to the regulator, short of seizing control of the company. Mr. Smith talked about OSFI having the authority to step in as a "rehabilitator". Are there such intermediate steps available in the United States? Does the regulator in the United States have tools or weapons at his disposal that are not available to OSFI? If so, could you tell us a bit about them?

[Traduction]

sur leur philosophie de gestion. Nous avons donc tendance à ne pas imposer de critères de présentation aux compagnies. Cela dit, il est quand même essentiel que les informations de base soient des informations de qualité.

**M. Taub:** Nous utilisons également beaucoup de questionnaires supplémentaires. Je suis d'accord avec M. Upton quand il dit que la qualité des informations obtenues varie considérablement. Les compagnies peuvent formuler leurs réponses de manière différente mais c'est quand même un point de départ utile pour établir une base de comparaison.

**Le président:** Pourrait-on résoudre ces difficultés au moyen d'un formulaire BSIF commun et beaucoup plus détaillé, ce qui permettrait d'établir une base de données commune sur chaque compagnie, puisque chacune est réglementée au Canada? Je veux parler ici d'un formulaire semblable à celui que vous avez décrit pour les États-Unis, ou d'un autre formulaire qui contiendrait des questions supplémentaires sur les informations additionnelles dont vous avez besoin pour établir votre cote. Cela permettrait-il de faire des comparaisons plus valables entre les compagnies et, par voie de conséquence, de mieux informer le consommateur?

**M. Smith:** Je ne voudrais pas vous induire en erreur. Chaque compagnie doit remplir un formulaire standard, le BSIF 54. Elle est censée en remplir chaque ligne et chaque case. Le problème est qu'aucune ne le fait vraiment bien. Ensuite, le BSIF remplace les exigences statutaires par les PCGR, et on ne peut plus comparer les résultats d'une année à l'autre. C'est le même formulaire, il n'est tout simplement pas rendu public.

**Le président:** Cependant, même si le BSIF 54 était rendu public, l'incohérence des données et l'absence de ...

**M. Smith:** Tout ce que je souhaite, c'est qu'il soit rempli correctement.

**Le président:** Mais ce que disent les autres témoins, c'est qu'ils aimeraient obtenir plus d'informations, n'est-ce pas?

**M. Taub:** Je crois qu'il serait utile d'en obtenir plus. Je crois aussi que les mettre à la disposition du public permettrait à un plus grand nombre de gens de les examiner pour poser des questions. À terme, cela permettrait probablement d'apporter des modifications utiles au formulaire. S'il est vrai que chacun peut sans doute dresser une liste fort longue des informations qu'il aimerait obtenir, il ne faut pas oublier que ce sont des informations qui coûtent cher à produire.

Mettre les rapports du BSIF à la disposition du public serait déjà un énorme pas en avant, et les choses pourraient continuer d'évoluer ensuite.

**Le président:** Monsieur Upton, vous avez parlé de mesures intermédiaires que pourrait prendre l'organisme de réglementation avant de prendre le contrôle de la compagnie. Monsieur Smith a parlé quant à lui de donner au BSIF le pouvoir d'intervenir pour restructurer les compagnies en difficulté. Ces étapes intermédiaires existent-elles aux États-Unis? L'organisme de réglementation américain a-t-il à sa disposition des outils ou des armes dont est privé le BSIF? Si tel est le cas, pourriez-vous nous en dire quelques mots?

[Texte]

**Mr. Upton:** The level of uniformity is not there, because you are talking about 50 different state regulators in the United States. The quality of the legislation in every jurisdiction differs somewhat. The quality of those who would implement that legislation varies in different jurisdictions.

I cannot say that there is a greater willingness or greater ability in the United States to take those intermediate steps, but I think U.S. regulators are more readily disposed to restructure companies, as opposed to liquidate companies.

**The Chairman:** Does that imply that the regulator has tools or powers at his disposal that are not available in Canada?

**Mr. Upton:** I cannot answer that specifically because I am not a legislative specialist. I can tell you from the few instances of which I am aware that there has been earlier intervention. There have been cases where regulators have stepped in prior to takeover of the company.

**Mr. Murray:** Risk-based capital standards have been recently instituted in the U.S. I believe it was at the end of 1993. They use that as a proxy in order to begin a dialogue with the management about shoring up capital and changing asset compositions. That is a vehicle, but it has not been tested, as far as I am aware, in terms of its effectiveness.

**The Chairman:** Who is "they"?

**Mr. Murray:** The NAIC.

**The Chairman:** Which is the association of state regulators?

**Mr. Murray:** That is right.

**The Chairman:** Are these new risk capital standards uniform? Have they all adopted the same definitions?

**Mr. Murray:** Yes.

**The Chairman:** So they are moving to a uniform national system, although they are doing it by getting — we cannot get 10 provinces to agree on anything. It is amazing that you can get 50 states to agree.

Ignoring that parenthetical comment, are you moving towards a more uniform national system?

**Mr. Murray:** Yes. Those ratios are available to the public as well.

**The Chairman:** Then they are using information and market forces to educate the consumer, and let the consumer make his or her decision?

**Mr. Murray:** One might think that, yes.

**The Chairman:** Gentlemen, those are all of my questions. Thank you very much for coming. We appreciate your taking the time to be with us today.

[Translation]

**M. Upton:** Il n'y a aucune uniformité à ce sujet car il y a 50 organismes différents de réglementation aux États-Unis, un dans chaque État. En outre, la qualité des lois des États varie sensiblement. Sans parler de la qualité de ceux qui sont chargés de les appliquer.

Je ne peux pas dire que l'on est plus disposé à prendre ces mesures intermédiaires aux États-Unis, ni qu'on puisse le faire mieux, mais je crois que les organismes américains sont quand même plus prêts à tenter de restructurer les compagnies avant d'en commencer la liquidation.

**Le président:** Cela veut-il dire qu'ils ont à leur disposition des outils ou des pouvoirs qui n'existent pas au Canada?

**M. Upton:** Je ne saurais répondre à cette question puisque je ne suis pas juriste. Je peux simplement vous dire, d'après les quelques exemples dont j'ai connaissance, qu'il y a déjà eu aux États-Unis des interventions plus rapides. Il y a eu des cas où les organismes de réglementation sont intervenus avant de prendre le contrôle des compagnies.

**M. Murray:** On a récemment adopté aux États-Unis des critères de capitalisation fondés sur le risque. C'était fin 93, si je ne me trompe. On s'est servi de cela pour pouvoir engager un dialogue avec les dirigeants des compagnies au sujet de la consolidation de leur capital et du changement de composition de leurs actifs. Il s'agit cependant d'un mécanisme dont on n'a pas encore vérifié l'efficacité, à ma connaissance.

**Le président:** Qui est «on»?

**M. Murray:** La NAIC.

**Le président:** Qui est l'association des organismes de réglementation des États?

**M. Murray:** C'est exact.

**Le président:** Ces nouvelles normes de capitalisation fondées sur le risque sont-elles uniformes? Les États ont-ils tous adopté les mêmes définitions?

**M. Murray:** Oui.

**Le président:** Cela veut dire que les États-Unis avancent vers un système national uniforme, même s'ils le font de manière... et nous, nous n'arrivons même pas à obtenir que 10 provinces s'entendent sur quoi que ce soit! Je trouve remarquable que 50 États arrivent à s'entendre.

Laissons ce commentaire entre parenthèses et dites-moi si vous évoluez vers un système national plus uniforme.

**M. Murray:** Oui. Je précise que le public a également accès à ces critères.

**Le président:** Vous utilisez donc l'information et les forces du marché pour éduquer le consommateur, en laissant à celui-ci le soin de former sa propre opinion?

**M. Murray:** On peut voir les choses de cette manière.

**Le président:** Messieurs, je n'ai pas d'autres questions à vous poser. Je vous remercie beaucoup d'avoir pris le temps de venir témoigner devant notre comité.



[Text]

Senators, we are adjourned for about one hour. We will reconvene at 1:30 p.m. sharp, when we will hear from Mr. Cantor, President of Confederation Life.

The committee recessed.

The committee resumed.

**The Chairman:** Honourable senators, we are back for our afternoon session. A couple of our colleagues will be joining us shortly.

Our witnesses this afternoon are Paul Cantor, President and CEO of Confederation Life, and Michael White, Senior Vice-President and Chief Investment Officer.

It is my understanding, Mr. Cantor, that you have an opening statement you wish to make, which may be marginally longer than we would normally allow. We understand that. Following your statement, there will be questions from members of the committee.

**Mr. Paul Cantor, President and CEO, Confederation Life Insurance Company (In Liquidation):** Thank you very much for inviting us to appear before you today, and for giving us this opportunity to outline some of the issues, as we see them, to the committee.

I hope that our opening statement is no longer than you normally support. We have tried to bring it into a time frame that will give you lots of time for questions afterwards. That has meant that we have slashed our specific responses to some of your questions, but we will be glad to pick those up again during the course of the discussions.

Just before moving into the presentation, I should like to introduce myself and Mr. White a little more specifically.

I have been the President and Chief Executive Officer of Confederation Life — now in liquidation — for just under two years. Before that, I spent 16 years with the Canadian Imperial Bank of Commerce, most recently as President of the Investment Bank and as a member of the CIBC board and management committee.

During the early seventies, I served with the Department of Finance in Ottawa. I have a law degree from the University of Toronto, and I retain my membership in the Law Society of Upper Canada.

My colleague, Michael White, joined Confederation Life as Senior Vice-President/Investments in March of 1993. He came to us from the Bank of Montreal where he was Senior Vice-President/Corporate Credit. Before that, he was the bank's comptroller, and before that he ran their taxation function.

Mr. White is a chartered accountant from Price Waterhouse. He retains his membership in the Canadian Institute of Chartered Accountants.

When I joined Confederation Life in November of 1992, its exposure to real estate was already well known. The company had been subject to adverse comment in the press, and Confederation

[Traduction]

Nous allons suspendre la séance pendant une heure. Nous reprendrons à 13 h 30 précises avec M. Cantor, président de la Confédération-vie.

Le comité suspend ses travaux.

Le comité reprend ses travaux.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous allons entamer la séance de l'après-midi. Un certain nombre de nos collègues se joindront à nous sous peu.

Nous recevons cet après-midi M. Paul Cantor, président et directeur général de Confédération-vie, et M. Michael White, vice-président principal et directeur de l'investissement.

Je crois savoir, monsieur Cantor, que vous souhaitez faire une déclaration liminaire qui pourrait être légèrement plus longue que ce que nous prévoyons normalement. Nous comprenons. Après votre exposé, les membres du comité vous poseront des questions.

**M. Paul Cantor, président et directeur général, Société d'assurance Confédération-vie (en liquidation):** Je vous remercie de cette invitation à comparaître aujourd'hui devant votre comité et de nous donner l'occasion d'exposer, selon notre perspective, certains des problèmes qui se sont posés.

J'espère que notre déclaration liminaire ne sera pas plus longue que ce que vous acceptez normalement. Nous avons essayé de l'abréger afin de vous laisser amplement de temps pour poser des questions ensuite. Cela signifie que nous avons coupé les réponses précises à certaines de vos questions, mais nous nous ferons un plaisir de les reprendre dans le courant de la discussion.

Avant de passer à l'exposé, j'aimerais d'abord vous en dire un peu plus sur M. White et moi-même.

J'ai été président-directeur général de Confédération-vie (aujourd'hui en liquidation) pendant un peu moins de deux ans. Auparavant, j'ai passé 16 ans à la Banque canadienne impériale de commerce, mon poste le plus récent étant celui de président de la Banque d'investissement et de membre du conseil d'administration et du comité de gestion de la CIBC.

Au début des années 70, je travaillais au ministère des Finances à Ottawa. Je suis titulaire d'un diplôme en droit de l'Université de Toronto et je suis toujours membre du Barreau du Haut-Canada.

Mon collègue, Michael White, est entré à Confédération-vie comme vice-président principal/investissement en mars 1993. Il nous venait de la Banque de Montréal où il était vice-président principal/crédit aux entreprises. Auparavant, il était le contrôleur des comptes de la banque, et avant cela directeur des affaires fiscales.

M. White est un ancien comptable agréé de Price Waterhouse. Il reste membre de l'Institut canadien des comptables agréés.

Lorsque je suis entré à Confédération-vie en novembre 1992, l'importance de ses placements dans l'immobilier était déjà bien connue. La société avait déjà fait l'objet de propos critiques dans

## [Texte]

Life's ratings had already been reduced by a number of the major rating agencies. Before joining Confederation Life as President and CEO, I discussed the company's prospects with the Superintendent of Financial Institutions, the company's auditors, several of the directors, and knowledgeable financial industry participants. On the basis of these discussions, I concluded that the people who were familiar with the company believed that the difficulties could be overcome and the company could be turned around. Therefore, over the last two years, we worked to achieve that turnaround.

This process involved a series of steps which have been fully outlined in the background paper which has been tabled with the committee. I would refer that paper to the committee members, as it covers the history in considerably more detail than time permits today. Those steps were directed to slowing growth, focusing the company on its core businesses, and cutting costs. We also sought to assure that non-performing loans were identified, and that appropriate provisions were included in the financial statements.

OSFI and our auditors, Ernst & Young, conducted extensive asset reviews, and all of their final recommendations were adopted by the company and published in the marketplace.

One of the exercises that I found had been initiated as I came to the company was an attempt to raise capital from public markets. An attempt had been made to raise subordinated debt in the Canadian market, but for a variety of reasons that turned out not to be possible. Therefore, in discussions in late 1992 and early 1993, a couple of subordinated debt issues were successfully made in the Euro markets.

We also sought to issue preferred shares, and to investigate demutualization as a means of increasing capital for the company. However, we found there were a number of technical impediments that limited our ability to pursue those markets. Indeed, we found that demutualization was a very complex process, and that neither of those would provide us with capital in a timely way.

We appointed J.P. Morgan and Wood Gundy as financial advisors so that we could explore the widest range of alternatives to strengthen the company. We concluded that the policyholders and creditors would be best protected if the company's capital base could be strengthened by a significant capital injection. That conclusion led to a global search for investors. That, in turn, led to the letter of intent with the Great-West Life Assurance Company, and ultimately to the search for a consortium of life insurance company investors.

On August 5th of 1994, some of the rating agencies dropped Confederation's ratings by three levels. Market confidence was eroding. In both Canada and the United States, close monitoring

## [Translation]

la presse, et un certain nombre de sociétés de cotation financière avaient déjà réduit sa cote. Avant d'entrer à Confédération-vie comme président et directeur général, j'ai discuté de ses perspectives avec le surintendant des institutions financières, les comptables de la société, plusieurs des membres de son conseil d'administration et des personnes connaissant bien les milieux financiers. J'ai retiré de ces entretiens l'impression que les gens qui connaissaient la compagnie pensaient que ses difficultés pouvaient être surmontées et qu'un redressement était possible. Aussi, au cours des deux dernières années, nous sommes-nous efforcés d'effectuer ce redressement.

Ce processus a pris la forme d'une série de mesures que j'ai décrites en détail dans le mémoire qui vous a été remis. J'en recommande la lecture aux membres du comité car il contient un historique beaucoup plus détaillé que ce que le temps me permet de faire ici. Ces mesures visaient à ralentir l'expansion, à recentrer la compagnie sur son activité principale et à réduire ses frais. Nous avons également cherché à faire en sorte que les prêts non productifs soient identifiés et que des provisions pour pertes appropriées soient inscrites dans les états financiers.

Le BSIF et nos vérificateurs aux comptes, le cabinet Ernst & Young, ont procédé à un recensement détaillé des éléments d'actif et la compagnie a adopté toutes leurs recommandations finales et les a rendues publiques.

Une initiative qui avait déjà été lancée à mon arrivée était la tentative de lever des capitaux sur le marché financier. La compagnie avait tenté de lancer un emprunt subordonné sur le marché canadien, mais cela s'est avéré impossible pour diverses raisons. C'est pourquoi, suite à des discussions tenues fin 1992 et début 1993, des émissions d'obligations subordonnées ont été effectuées avec succès sur le marché des euro-obligations.

Nous avons également cherché à émettre des actions privilégiées et avons envisagé la démutualisation comme moyen d'accroître le capital de la compagnie. Cependant, nous sommes heurtés à un certain nombre d'obstacles techniques qui limitaient notre capacité à obtenir du financement par ces moyens. De fait, nous avons constaté que la démutualisation est un processus très complexe et qu'aucune des deux méthodes ne nous apporterait des capitaux avec la rapidité voulue.

Nous avons nommé J.P. Morgan et Wood Gundy comme conseillers financiers de façon à pouvoir explorer toute la gamme des possibilités auxquelles la compagnie pouvait avoir recours pour se renforcer. Nous avons conclu que la meilleure façon de protéger les détenteurs de polices et les créanciers serait de renforcer la base de capital de la compagnie au moyen d'une importante injection de capital. Cette conclusion nous a amenés à entreprendre une quête d'investisseurs à l'échelle du globe, laquelle a débouché sur la signature de la lettre d'intention avec la *Great-West Life Assurance Company* puis, en fin de parcours, à la recherche d'un consortium de compagnies d'assurance-vie susceptibles d'investir chez nous.

Le 5 août 1994, certaines des agences de cotation financière ont baissé la cote de Confédération-vie d'au moins trois rangs. La confiance du marché s'effritait. Tant au Canada qu'aux États-



*[Text]*

of loan and surrender demands indicated pressure on the company's liquidity, and the potential that a run was mounting.

A run in an insurance company is started by requests for early surrender of policies and contracts, or by requests for loans from the insurance company up to the cash surrender value of the policy. If such a liquidity run were to occur, assets would have had to have been sold at discounted values in order to meet that immediate demand. At such discounted values there could be no certainty that there would be sufficient assets to meet all policy holder liabilities over time. Therefore, under severe liquidity pressure, it would be improbable that the company would remain solvent. We comment more on the issues relating to the difference between going concern values and liquidity values in our tabled report.

Public confidence is an essential prerequisite for solvency in any financial institution. Few financial institutions in the world can survive a run without the benefit of backup support, either from the industry or from the government. For Confederation Life, neither of these was available.

In the absence of liquidity support mechanisms in the Canadian system for insurance companies, it therefore became necessary for the directors to pass a resolution consenting that the minister to take control under the Insurance Companies Act.

Without liquidity pressure, it is probable that an alliance might well have been struck, or that an industry consortium could have been brought together, and Confederation Life would have remained solvent.

Mr. Chairman, that brings me to the end of my general comments. I will go on and try to respond specifically to a number of the questions which you have raised. For brevity, we have not tried to cover all of them, but would be glad to respond to as many of them as we can during the question period.

I would like to explain now that Michael White and I have had our heads down for the last two years, working very specifically on the affairs of Confederation Life. As a result of that, we have not focused as widely as we might on general industry issues.

One of your questions was: What is the best institutional arrangement to protect purchasers of products of the insurance industry? CompCorp provides coverage for insurance, annuity and disability products up to limits that are intended to be roughly comparable to CDIC protection. However, unlike CDIC, it does not carry the implicit guarantee of the Federal Treasury. Yet, like banks and trust companies, many insurance company products represent the savings of their investors.

Leaving the insurance coverage portion aside for a moment and focusing on the savings aspect, the total cash surrender value of insurance policies in force in Canada, plus the total value of life insurance annuities in force in Canada, is about \$100 billion. That

*[Traduction]*

Unis, la surveillance étroite exercée sur les demandes de prêt et de rachat révélait des pressions sur les liquidités de la compagnie, et le risque d'une ruée allait grandissant.

Une ruée sur une compagnie d'assurance commence par une multiplication des demandes de rachat anticipé de polices et contrats, ou des demandes de prêts adressées à la compagnie jusqu'à concurrence de la valeur de rachat de la police. Si une telle ruée sur les liquidités se matérialise, on est obligé de vendre des éléments d'actif à rabais pour faire face à la demande immédiate. Lorsqu'on est obligé de brader ainsi, il n'y a aucune certitude que les éléments d'actif suffisent à répondre à toutes les obligations envers les assurés à long terme. Par conséquent, en cas de grosses pressions sur la trésorerie, il est peu probable que la compagnie puisse rester solvable. Dans le mémoire nous nous attardons davantage sur la différence entre les valeurs à long terme et les valeurs de liquidation des éléments d'actif d'une société.

Pour toute institution financière, la confiance du public est une condition essentielle de la solvabilité. Peu d'institutions financières dans le monde peuvent survivre à une ruée sans un soutien, soit de l'industrie soit du gouvernement. Confédération-vie ne disposait d'aucun des deux.

En l'absence, dans le système canadien, d'un concours de trésorerie pour les compagnies d'assurance, le conseil d'administration a donc été obligé d'adopter une résolution par laquelle il consentait à ce que le ministre assume le contrôle de la compagnie en vertu de la Loi sur les sociétés d'assurances.

En l'absence de ces difficultés de trésorerie, il est probable qu'une alliance aurait pu être formée ou qu'un consortium de sociétés d'assurance aurait pu être constitué, qui aurait permis à Confédération-vie de rester solvable.

Cela m'amène à la fin de mes remarques générales, monsieur le président. Je vais tenter maintenant de répondre plus précisément à certaines des questions que vous avez posées. Nous n'avons pas cherché à les couvrir toutes afin de ne pas prendre trop de temps, mais nous serons heureux de répondre à un aussi grand nombre que possible pendant la période des questions.

Je dois vous expliquer que Michael White et moi-même avons concentré notre énergie au cours des deux dernières années à redresser les affaires de Confédération-vie. Aussi, nous n'avons peut-être pas réfléchi aussi longtemps qu'il aurait fallu aux problèmes généraux du secteur des assurances.

L'une de vos questions était de savoir quel est le meilleur arrangement institutionnel pour protéger les acheteurs de produits d'assurance. La SIAP couvre les produits d'assurance, les rentes et assurances d'invalidité jusqu'à concurrence d'un montant à peu près similaire à la protection de la SADC. Cependant, contrairement à cette dernière, elle ne jouit pas de la garantie implicite du Trésor fédéral. Pourtant, comme les banques et sociétés fiduciaires, nombre de produits des compagnies d'assurance représentent l'épargne des investisseurs.

Laissons de côté pour l'instant la couverture de l'assurance pour nous concentrer sur le côté épargne. La valeur de rachat en espèces totale des polices d'assurance en vigueur au Canada, plus la valeur totale des rentes d'assurance-vie en vigueur au Canada,

## [Texte]

represents savings of Canadians. If the public interest requires consumer protection for savings, or for some portion of savings, it is difficult to see why the savings in insurance companies should be subject to a different quality of protection than savings in banks and trust companies.

Our view, therefore, is that the nature of the product, rather than the nature of the institution, should govern whether or not government-backed insurance is provided. Given that that is the case, we think that there should be very clear disclosure on the product as to what protection, if any, is available, and that that protection should be consistently highlighted in the documentation that passes back and forth between the investor and the company.

As well, all financial institutions also offer products which should not be covered by deposit insurance. These are the products on which the investor is willing to sacrifice security for the returns that flow with risk. For higher risk products we believe that the amount or the quality of the coverage should decrease or be eliminated.

Another of your questions was whether the regulator should intervene earlier in problem situations to minimize the possibility of failure and to minimize losses in the event of failure.

In response to the next question, we would like to talk to you about some changes that we believe should be considered by the committee in the powers of OSFI or CompCorp now.

However, in response to this question, we would like to respond in the context of the legislation and authority as it now stands. We think that it would not have been in the policyholders' or creditors' interest for OSFI to intervene earlier in Confederation Life's attempt to find a market-supported solution for its undercapitalization.

From the end of 1992 onward, OSFI was fully informed of all of the steps that Confederation Life was taking. It was our practice to meet with the Superintendent of Insurance, or the deputy superintendent, every four to six weeks and, in addition to that, to talk to them weekly by phone and to continue a series of administrative meetings at all levels of OSFI throughout the procedure. We also kept the Department of Finance, the Michigan Commissioner of Insurance, OMFI, CompCorp and CDIC informed of the developments.

All the regulators, as well as Confederation's management, its board and its advisors, shared the view that policyholders and creditors were best off by continuing the negotiations for a significant capital injection, until it became clear that we were not going to succeed in achieving that significant capital injection.

The next question we wished to address was whether the regulator should have the power to affect the "going concern" solution to problems of a financial institution in difficulty. Unlike CDIC, neither OSFI nor CompCorp currently have the capacity to intervene in the affairs of an insurance company to

## [Translation]

totaliser près de 100 milliards de dollars. C'est là l'épargne des Canadiens. Si l'intérêt public exige la protection de l'épargne des consommateurs, ou d'une partie de cette épargne, on voit mal pourquoi l'épargne placée dans les sociétés d'assurance devrait faire l'objet d'une protection de qualité moindre que celle placée dans les banques et sociétés fiduciaires.

C'est pourquoi, à notre sens, c'est la nature du produit, plutôt que la nature de l'institution, qui devrait déterminer l'octroi ou non d'une garantie gouvernementale. Ainsi, nous pensons que le produit devrait indiquer très clairement quelle protection, le cas échéant, est disponible, cette protection étant mise en exergue uniformément dans tous les documents échangés entre l'investisseur et la compagnie.

Par ailleurs, toutes les institutions financières offrent aussi des produits qui ne devraient pas être couverts par l'assurance-dépôts. Ce sont là des produits sur lesquels l'investisseur accepte de sacrifier la sécurité en échange des rendements qui accompagnent le risque. Nous pensons que pour les produits à plus haut risque, le montant ou la qualité de la couverture devrait diminuer ou la garantie éliminée.

Une autre de vos questions était de savoir si l'autorité réglementaire devrait intervenir plus rapidement en cas de problème afin de minimiser le risque de faillite et les pertes qui résultent d'une faillite.

En réponse à la question suivante, nous voulons vous parler de certains des changements que le comité devrait, à notre avis, envisager d'apporter aux pouvoirs du BSIF ou de la SIAP.

Cependant, nous aimerions y répondre dans le contexte de la législation et des pouvoirs actuels. Nous pensons qu'il n'aurait pas été dans l'intérêt des assurés ou des créanciers que le BSIF intervienne plus vite dans la tentative de Confédération-vie de trouver une solution au sein du marché à sa sous-capitalisation.

À partir de la fin de 1992, le BSIF a été tenu pleinement informé de toutes les mesures que prenait Confédération-vie. Nous rencontrons le surintendant de l'assurance ou son adjoint toutes les quatre à six semaines et nous leur parlions en outre chaque semaine au téléphone et avions une série de réunions administratives à tous les niveaux du BSIF tout au long de la procédure. Nous tenions informé également le ministère des Finances, le commissaire aux assurances de l'État du Michigan, le ministère des Institutions financières de l'Ontario, la SIAP et la SADC.

Toutes les autorités réglementaires, de même que la direction de Confédération-vie, son conseil d'administration et ses conseillers, étaient d'avis qu'il était dans le meilleur intérêt des assurés et des créanciers de poursuivre les négociations en vue d'une injection importante de capital, jusqu'à ce qu'il apparaisse que nous n'allions pas pouvoir l'obtenir.

La question suivante dont nous voulions traiter était de savoir si l'autorité réglementaire devrait avoir le pouvoir d'appliquer la solution «entreprise active» à une institution financière en difficulté. Contrairement à la SADC, ni le BSIF ni la SIAP n'ont actuellement la capacité d'intervenir dans les affaires d'une



*[Text]*

provide a "going concern solution. We think that this represents a regulatory gap which has the potential to expose Canadian insurance companies to liquidity pressures in circumstances where they may well still be solvent.

The U.S. law on this subject varies from state to state, but rehabilitation statutes in many states, including Michigan, which is the port of entry for most Canadian insurance companies, provide regulators with much greater flexibility to intervene earlier, to freeze liquidity drains and to develop workout alternatives. These rehabilitation alternatives are currently under consideration for Confederation Life in the United States, and it is too early to know if they can be employed. I do want to emphasize that we believe that this is a fundamental issue, and that significant strength can be added to the confidence of the consumer market by committee focus on this issue and the potential resolution of earlier intervention powers.

Having said all that, under the liquidation sales that have taken place in Confederation Life to date, good value has been generated for policyholders and creditors, and the due and deliberate process which the liquidators are following could well minimize the adverse effects of a liquidation on value in this particular case. However, it is still the other side of the cliff, and we would continue to recommend that the U.S. rehabilitation provisions be reviewed with a view to providing Canadian regulators with greater flexibility.

The next issue I should like to respond to is whether enhanced disclosure to the public should be required of financial institutions and of OSFI. There was no shortage of information about Confederation Life in the marketplace. Unlike most other mutual companies, because we had sought to issue a subordinated debenture in the Canadian market, we continued to file an annual information return and were a reporting issuer. That means that we observed the same disclosure standards as publicly traded companies.

In the period commencing in 1993, Confederation Life issued the following major disclosure documents: the annual information forms, a management discussion and analysis section in the Confederation Life annual reports, quarterly news releases on the financial results, and publication of the claims paying and credit ratings, and the material change reports. In all these cases, of course, the documents were fully reviewed by counsel, the auditors and the board, in order to assure that full disclosure was being provided.

However, as a practical matter, we recognize that these documents are not ordinarily used by retail consumers, and management, therefore, needed to find other channels through which to provide information on the changing events. At Confederation Life, we used the rating agencies, we were responsive to media requests for information, and we used our customer and employee channels to gain wider communication.

*[Traduction]*

compagnie d'assurance pour apporter une solution de type «entreprise active». Nous pensons que cela représente une lacune qui expose les compagnies d'assurance canadiennes à des difficultés de trésorerie alors même qu'elles sont peut-être encore solvables.

La loi américaine à cet égard varie d'un État à l'autre, mais des lois de redressement existent dans maints États, y compris le Michigan, qui est la porte d'entrée sur ce marché de la plupart des compagnies d'assurance canadiennes. Ces lois permettent à l'autorité réglementaire d'intervenir beaucoup plus vite, de geler les ponctions sur la trésorerie et d'élaborer des solutions de redressement. De telles options de redressement sont actuellement à l'étude pour Confédération-vie aux États-Unis, et il est encore trop tôt pour savoir si elles seront employées. Je souligne que c'est là, à notre avis, une question fondamentale et que le comité pourrait renforcer considérablement la confiance du consommateur s'il mettait l'accent sur cet aspect, ainsi que sur l'octroi éventuel de pouvoirs d'intervention plus rapides.

Cela dit, les ventes de liquidation des avoirs de Confédération-vie intervenues jusqu'à présent sont d'un bon rapport pour les assurés et les créanciers et le processus rigoureux et délibéré suivi par les liquidateurs pourrait bien minimiser les conséquences négatives d'une liquidation sur la valeur dans ce cas particulier. Cependant, on est toujours sur l'autre pente de la falaise et nous persistons à recommander que les dispositions américaines relatives au redressement offriraient à l'autorité réglementaire canadienne une plus grande souplesse.

La question suivante à laquelle je répondrai est la question de savoir si les institutions financières et le BSIF devraient être tenus à une divulgation au public plus poussée. Le marché ne manquait pas d'information sur Confédération-vie. Contrairement à ce que font la plupart des compagnies mutuelles, nous continuons à produire une déclaration d'information annuelle et étions émetteurs assujettis, du fait que nous avions demandé à faire une émission d'obligations subordonnées sur le marché canadien. Cela signifiait que nous étions astreints aux mêmes normes de divulgation que les sociétés cotées en bourse.

À partir de 1993, Confédération-vie a produit les importants documents de divulgation suivants: les formulaires d'information annuels, un chapitre d'analyse et de discussion rédigé par la direction dans les rapports annuels de Confédération-vie, les communiqués de presse trimestriels sur les résultats financiers, la publication des cotes de crédit et de paiement de sinistres, ainsi que des rapports sur les changements significatifs. Tous ces documents, bien entendu, étaient préalablement examinés par des avocats, les vérificateurs aux comptes et le conseil d'administration, afin d'assurer que la divulgation soit pleine et entière.

Cependant, sur le plan pratique, nous reconnaissons que ces documents ne sont pas normalement consultés par les consommateurs au niveau du détail et c'est pourquoi la direction avait besoin de trouver d'autres moyens de renseigner le public sur l'évolution de la situation. À Confédération-vie, nous faisons appel aux sociétés de cotation financière, nous donnons suite aux demandes d'information émanant des médias et nous utilisons nos réseaux

*[Texte]*

We do believe, though, that additional information might flow and the information might be enhanced if the regulators' MCCR rules governing capital adequacy for insurance companies were in fact disclosed. We recognize that there is some risk that public application of the formula might imply some element of government endorsement. However, we think that risk is offset by the benefit of applying a common comparative standard to Canadian insurance companies. We point out the important role that insurance companies play as savings institutions, and we think that such disclosure is particularly important for savings institutions.

However, we do not believe that increased disclosure would have solved the Confederation Life problem. Parading alternate hypotheses about what might happen can indeed be self-fulfilling. The solution for Confederation Life, we believe, lay not in disclosure but in liquidity support.

Mr. Chairman, that concludes the comments that we wish to make before taking questions. In summary, we would say that it should be the nature of the product, not the institution, that should govern whether government-backed insurance is provided. We recommend that the committee examine the hurdles to the capital raising process for mutual insurance companies. We recommend that the committee review the U.S. rehabilitation provisions with a view to providing Canadian regulators with alternatives which could affect "going concern" solutions, and we recommend that the committee review the liquidity support mechanisms for insurance companies in Canada.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Cantor, for a very full opening statement. We will certainly have no difficulty filling the question period.

**Senator Sylvain:** Mr. Cantor, I will add my thanks to the Chairman's for your very interesting and full account of how things proceeded in your firm.

My question has to do with the OSFI 54 form which was discussed this morning. I do not know whether that is the same as your MCCR filings.

OSFI does not disclose this particular form, not even to the raters who were here this morning, whose job it is to inform the public. You suggested greater disclosure. I do not know if you are familiar with the OSFI 54, but that seems to be the one form that is nearly standard across the industry, although there were a lot of deviations, according to one of our witnesses.

Do you think it would be a good thing for the industry if the OSFI 54, assuming standardization, was disclosed? Would there

*[Translation]*

de clients et d'employés pour assurer une plus grande communication.

Nous pensons, cependant, qu'une meilleure information serait disponible et disséminée si les règles MCCR de l'autorité réglementaire, celles qui régissent les réserves en capital des compagnies d'assurance, étaient elles aussi divulguées. Nous avons conscience du fait que cela risque de représenter aux yeux du public une sorte de quitus donné par le gouvernement à la compagnie. Cependant, nous pensons que ce risque est compensé par l'avantage qu'il y aurait à appliquer une norme comparative commune aux compagnies d'assurance canadiennes. Nous signalons le rôle important que jouent les compagnies d'assurance en tant que dépositaires d'épargne et nous pensons qu'une telle divulgation est particulièrement importante dans le cas des institutions de dépôts.

Cependant, nous ne pensons pas qu'une divulgation plus poussée aurait résolu le problème de Confédération-vie. Le fait de parader différentes hypothèses sur ce qui pourrait advenir risque effectivement d'entraîner leur réalisation. Nous pensons que la solution pour Confédération-vie ne résidait pas dans la divulgation mais dans le concours de trésorerie.

Monsieur le président, voilà l'exposé que nous voulions faire avant de répondre à vos questions. En résumé, nous estimons que c'est la nature du produit, et non l'institution, qui devrait déterminer l'octroi ou non d'une garantie gouvernementale. Nous recommandons que le comité examine les barrières à la levée de capitaux que rencontrent les compagnies d'assurance mutuelles. Nous recommandons que le comité se penche sur les dispositions de redressement de la législation américaine en vue d'offrir aux autorités réglementaires canadiennes l'option de rechercher des solutions de type «entreprise active» et nous recommandons que le comité passe en revue les mécanismes de concours de trésorerie dont disposent les compagnies d'assurance au Canada.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Cantor, de cet exposé liminaire très complet. Nous n'aurons certainement aucun mal à remplir la période des questions.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Cantor, je vais ajouter mes remerciements à ceux du président pour ce compte rendu très intéressant et très complet sur le déroulement des événements dans votre compagnie.

Ma question porte sur le formulaire 54 du BSIF dont on a parlé ce matin. Je ne sais pas s'il s'agit de la même chose que votre rapport MCCR.

Le BSIF ne divulgue pas ce formulaire, même pas aux sociétés de cotation financière qui étaient là ce matin et dont la fonction est d'informer le public. Vous préconisez une plus grande transparence. Je ne sais pas si vous connaissez le formulaire BSIF 54, mais il semble s'agir là du seul rapport à peu près uniforme dans ce secteur, encore que selon l'un de nos témoins il y ait pas mal de divergences.

Pensez-vous que ce serait une bonne chose pour le secteur des assurances que ce formulaire BSIF 54, à supposer qu'il soit



[Text]

be any competitive disadvantage to each company if the information on this form was made public?

**Mr. Cantor:** We have given some consideration to that, senator. We do think that the issue is a balance between the exposure to competitive disadvantage, on the one hand, and attempts to increase disclosure on the other. We have some doubt that the release of the OSFI 54, which provides more detail, would substantially increase the quality of the information being placed on the market.

Having said that, and in retrospect, we do tend to favour disclosure, and think now that it might be appropriate to release the OSFI 54.

**Senator Kolber:** I intend to rattle on a little bit, and you will figure out the questions and give me the answers in due course.

I was interested to hear in your preamble how you came to be at Confederation Life in the first place, and all the investigation that you did, which is not exactly consistent with some of the evidence we have heard. I am not referring to what you did, but to the state of the company, two, three and four years ago. One of the rating agencies which gave evidence this morning said that Confederation Life flunked six solvency tests four years ago.

In 1989, Duff & Phelps did some ratios for Canada Life, Confederation Life, Great-West, Manulife and Sun Life. I do not know how significant these are, but perhaps you could tell us. Debt financing as a percentage of surplus at Confederation Life was 141 per cent; at Sun Life it was 3.5 per cent, and the others were 7, 11 and 30 per cent. Is that significant? Mortgage loans as a percentage of invested assets at Confederation Life were 69 per cent. The next highest was 42 per cent, and it went to a low of 28 per cent.

This brings me to the question of your conclusion, after which we will work our way back. Your conclusion was that what Confederation Life really needed was liquidity support. I think you would have a tough time defining that, because I do not think anyone could measure what "liquidity support" meant to Confederation Life.

One of the problems trust companies get into is that of matching assets. I assume you have somewhat the same problem, at least in part of your business. The way I understand it, in a very simplistic form, is that someone buys life insurance, term insurance or whatever, from you, and contract to pay you so much per year for that protection. You have an actuarial imperative to invest that money at some kind of a mark-up. The easiest way for you to do that is to give it to developers who, in turn, would discount the Woolworth lease as the final guarantee, and everyone is delighted.

[Traduction]

uniforme, soit divulgué? Y aurait-il un inconvénient, sur le plan de la concurrence entre compagnies, à ce que ces données soient rendues publiques?

**M. Cantor:** Nous y avons quelque peu réfléchi, monsieur le sénateur. Nous pensons qu'il faut trouver un compromis entre le risque de fausser la concurrence, d'une part, et l'intérêt d'une meilleure divulgation de l'autre. Nous doutons que la publication du BSIF 54, qui contient davantage de détails, améliorerait sensiblement la qualité de l'information donnée au marché.

Cela dit, vu rétrospectivement, nous sommes en faveur de la divulgation et pensons aujourd'hui qu'il conviendrait de rendre public le formulaire BSIF 54.

**Le sénateur Kolber:** J'ai l'intention de discourir un peu et je vous laisse le soin de déceler vous-même les questions et d'y répondre le moment venu.

J'ai noté avec intérêt dans votre préambule les circonstances de votre arrivée chez Confédération-vie et toutes les recherches que vous avez faites, ce qui ne colle pas exactement avec certaines choses que d'autres témoins nous ont dites. Je ne parle pas de ce que vous-même avez fait, mais de l'état de la société il y a deux, trois et quatre ans. L'une des agences de cotation financière nous a dit ce matin que Confédération-vie avait échoué sur six critères de solvabilité il y a quatre ans.

En 1989, Duff & Phelps ont calculé un certain nombre de ratios pour Canada Vie, Confédération-vie, Great-West, Manuvie et Sun Life. Je ne sais pas quelle est l'importance de ces taux, vous pourrez peut-être nous le dire. Les emprunts en pourcentage des excédents étaient de 141 p. 100 chez Confédération-vie; de 3,5 p. 100 chez Sun Life, et les autres se situaient à 7, 11 et 30 p. 100. Est-ce significatif? Les prêts hypothécaires en pourcentage des placements représentaient 69 p. 100 chez Confédération-vie. Chez les autres compagnies, le taux le plus élevé était de 42 p. 100, et une n'avait que 28 p. 100.

Cela m'amène à votre conclusion, ensuite de quoi nous remonterons en arrière. Votre conclusion était que ce dont Confédération-vie avait besoin était un concours de trésorerie. Je pense que vous auriez bien du mal à définir cela, car je ne pense pas que quiconque puisse mesurer ce que signifiait un «concours de trésorerie» pour Confédération-vie.

L'un des problèmes qui se posent aux sociétés fiduciaires est l'échelonnement des éléments d'actif. J'imagine que vous rencontrez à peu près le même problème, du moins dans une partie de votre activité. De la façon dont je vois les choses, très schématiquement, quelqu'un achète une assurance-vie, une assurance temporaire ou peu importe, c'est-à-dire s'engage par contrat à vous payer tant par an en échange de cette protection. Vous avez l'obligation actuarielle de placer cet argent de façon à en obtenir un certain rapport. La façon la plus facile pour vous de le faire est de le donner à des promoteurs immobiliers qui, à leur tour, vous escomptent le bail de Woolworth à titre de garantie finale, et tout le monde est ravi.

[Texte]

Surely, even in your business, there must have been a certain portion of your assets that were held in a quick, liquidatable form, much like the banks. Banks have basically all short-term deposits, so they have to keep a certain amount in treasury, et cetera. I am asking, perhaps, whether anything like that goes on at Confederation Life.

With regard to full disclosure, how can you really disclose the value of a portfolio consisting of 70 per cent mortgages when, to be perfectly blunt about it, your own people probably do not know the value of it? I sat on a bank board for 23 years and I am convinced we did not really know the value of part of our portfolio, and it deteriorated day after day, as it did in every financial institution in Canada.

I do not know what "full disclosure" means. Is this some kind of a soporific that you give to investors? I am at a loss when you say "full disclosure". This is not a criticism. I do not think any financial institution can really give full disclosure. I would be happy to argue that with almost anyone.

Finally, you said that OSFI should not have intervened earlier. Certainly, with the benefit of hindsight, it would seem that they should have done so. I would like to hear your comments on that. Perhaps I have given you enough to think about for the first five minutes.

**Mr. Cantor:** We will try to respond to your questions. I will ask my colleague to help me with this, and perhaps I will back up a bit.

We are not in much of a position to be able to tell you what the company thought, or what its rationale was, in any period prior to 1993. That is when we got there, and we got what was there. In terms of trying to do a review of how it got there, we thought it would be more constructive for us to focus our attention on how we move forward from here. That limits a bit the comments that we can make in terms of how the company got to 1993.

**Senator Kolber:** You do appreciate that if we never know how it got there, we will never know what to do from a public policy point of view. I am not suggesting that you know how it got there. Please understand, this is not a witch hunt. I am not here to point blame at anyone. That is useless. However, somehow, somewhere, we will have to find out how these things happened in order to know how to at least ease the burden, or preempt them from happening again.

**Mr. Cantor:** I appreciate that, senator. I hope that by the time you have concluded the whole of your week's discussions, a broader picture will unfold. I understand that our handout was only tabled this morning. I think that you will find that we have tried to identify some of the issues which we think represented challenges that Confederation Life faced.

[Translation]

Je suppose que, dans votre branche, vous devez bien détenir une certaine partie de vos avoirs sous une forme rapidement liquidable, un peu comme les banques. Les banques n'encaissent pratiquement que des dépôts à court terme, si bien qu'elles doivent conserver en réserve une certaine quantité de liquidités et cetera. J'aimerais savoir si vous pratiquiez ce genre de choses chez Confédération-vie.

Pour ce qui est de la pleine divulgation, comment pourriez-vous réellement divulguer la valeur d'un portefeuille comportant pour 70 p. 100 d'hypothèques alors que, pour parler tout à fait franchement, vos propres experts seraient bien en peine d'en chiffrer la valeur? J'ai siégé au conseil d'administration d'une banque pendant 23 ans et je suis convaincu que nous ne savions pas vraiment la valeur d'une partie de notre portefeuille, et cette valeur se détériorait jour après jour chez nous comme dans toute institution financière du Canada.

Je ne sais pas ce que signifie la «pleine divulgation». S'agit-il là d'une sorte de somnifère que l'on administre aux investisseurs? Je ne saisis pas du tout ce que vous entendez par «pleine divulgation». Ce n'est pas une critique. Je ne pense pas qu'aucune institution financière puisse vraiment assurer une pleine divulgation. Je suis prêt à en débattre avec n'importe qui.

Enfin, vous dites que le BSIF n'aurait pas dû intervenir plus tôt. Rétrospectivement, il me semble, pour ma part, qu'il aurait dû le faire. J'aimerais avoir votre avis là-dessus. Je vous ai donné peut-être suffisamment matière à réflexion pour les cinq premières minutes.

**M. Cantor:** Nous allons tâcher de répondre à vos questions. Je vais demander à mon collègue de m'aider et je vais peut-être remonter un peu en arrière.

Nous ne sommes guère en mesure de vous dire ce que la compagnie pensait, ou quels étaient ses raisonnements, avant 1993. C'est à ce moment que nous sommes arrivés, et nous avons pris le train en route. Pour ce qui est de savoir quel cheminement l'a amenée là où elle en était, nous pensions qu'il était plus constructif de nous concentrer sur la route à suivre à partir de là. Cela limite quelque peu ce que nous pouvons dire sur les décisions de la compagnie antérieurement à 1993.

**Le sénateur Kolber:** Vous comprenez bien que si nous n'apprenons jamais comment elle en est venue là, nous ne saurons jamais quoi faire sur le plan de la politique gouvernementale. Je ne dis pas que vous devriez savoir comment elle en est venue là. Il ne s'agit pas du tout d'entreprendre une chasse aux sorcières. Mon rôle n'est pas de blâmer quiconque. Cela ne servirait à rien. Cependant, par quelque moyen que ce soit, il faudra bien à un moment donné que nous déterminions comment tout cela est arrivé, pour éviter que cela se reproduise ou au moins limiter les dégâts.

**M. Cantor:** Je saisis bien, sénateur. J'espère qu'à la fin de vos délibérations cette semaine, vous aurez une image plus claire. Je crois savoir que notre texte n'a été distribué que ce matin. Je pense que vous trouverez à sa lecture que nous nous sommes efforcés d'exposer certains des problèmes dans lesquels Confédération-vie était plongée.



*[Text]*

I should like to start with the last of your questions: that is, what full disclosure means. I share your view that you cannot disclose what you do not know. During the course of these last couple of years, our objective was to push as hard as we could to try to identify what the issues were, try to identify where the non-performing loans were, make the provisions that we, the auditors and OSFI, agreed were adequate, and publish the results of those conclusions in the quarterly reports.

Beyond that, in terms of the discussions with the rating agencies during that two-year period, we worked pretty hard to increase the evolution of the investment reports in such a way that both our board and the rating agencies could have a better look at the overall portfolios by concentration, by sector and by geographic area, so that they would have a sense of what those were.

We found that the rating agencies, on the basis of the fact that they covered a wide range of industry participants, not just in insurance but across the financial services sector, could sometimes point to areas where we needed to address further focus. Similarly, OSFI had that broad-based background. Within that framework, the best you can do is try to pull together the information available, push it as far as you can, and define full disclosure to be stating externally what you understand to be the case internally.

In terms of what the situation looked like in 1993, I am not able to comment specifically on the relationships between these ratios and those of the other insurance companies, except to observe that there were some continuing discussions about what constituted capital and what did not constitute capital. It was for that reason that we also support the publishing of the MCCR-OSFI capital measurement standards so that a common standard is applied internally and externally for all to see as to what these standards are.

**The Chairman:** You have used the same phrase twice. Are you proposing that the OSFI-MCCR definition be published, which I gather you are? Are you also proposing that the MCCR calculation, i.e., the numbers for a specific company, be published?

**Mr. Cantor:** We think that both would be constructive disclosure.

**Mr. Michael White, Senior Vice-President and Chief Investment Officer, Confederation Life Insurance Company:** I would comment with respect to the reference to Duff & Phelps in 1989. You have indicated a couple of specific ratios. I cannot comment on those either at that time, but it is worth keeping in mind that all of the major rating agencies rated Confederation Life very highly through into 1993, at the AA+ level approximately, which is as high or higher than most of the major Canadian banks. I do not think you can pick on one ratio as being indicative. It requires an assessment of the company.

*[Traduction]*

Je commencerai par répondre à votre dernière question, à savoir que signifie la pleine divulgation. Je suis d'accord avec vous, on ne peut divulguer ce que l'on ne sait pas. Notre objectif au cours de ces deux dernières années était de faire tout notre possible pour identifier les problèmes, identifier les prêts non productifs, effectuer les provisions pour perte que nous, les vérificateurs comptables et le BSIF, jugions appropriées, et publier ces résultats dans les rapports trimestriels.

En outre, dans le cadre de nos discussions avec les sociétés de cotation financière au cours de ces deux années, nous nous sommes efforcés d'accélérer l'évolution de nos rapports de placement de telle façon que notre conseil et les sociétés de cotation puissent avoir une meilleure idée de nos portefeuilles d'ensemble par concentration, par secteur et par région géographique.

Nous avons constaté que les agences de cotation, du fait qu'elles couvrent un vaste éventail de participants, non seulement dans le secteur de l'assurance mais également dans celui des services financiers, pouvaient parfois nous indiquer des secteurs auxquels nous devons prêter davantage attention. Le BSIF lui-même dispose de connaissances très larges. Dans ce cadre, le mieux que l'on puisse faire est de rassembler toutes les informations disponibles, de les exploiter au mieux et de définir la pleine divulgation comme le fait de révéler publiquement ce que l'on sait au niveau interne.

Pour ce qui est de la situation telle qu'elle apparaissait en 1993, je ne suis pas en mesure de me prononcer spécifiquement sur ces ratios et la comparaison avec ceux d'autres compagnies, sinon pour dire qu'il y avait un débat continu sur ce qui constitue du capital et ce qui n'en constitue pas. C'est pour cette raison que nous sommes également partisans de la publication des normes de mesure de fonds propres MMPRCE du BSIF, de telle façon qu'une norme commune soit appliquée au niveau interne et externe qui soit connue de tous.

**Le président:** Vous avez utilisé la même phrase deux fois. Préconisez-vous que la définition BSIF-MMPRCE soit publiée. Je suppose que oui. Préconisez-vous également que le calcul MMPRCE, c'est-à-dire les chiffres pour une compagnie spécifique, soit publié?

**M. Cantor:** Nous pensons que les deux seraient une divulgation constructive.

**M. Michael White, vice-président principal et directeur des placements, compagnie d'assurance Confédération-vie:** J'aimerais intervenir au sujet de l'évaluation de Duff & Phelps en 1989. Vous avez cité un certain nombre de ratios. Je ne sais pas ce qu'ils étaient à l'époque, mais il ne faut pas oublier que toutes les grandes agences de cotation accordaient à Confédération-vie une cote très élevée jusqu'en 1993, de catégorie AA+ environ, c'est-à-dire une cote aussi élevée ou supérieure à celle de la plupart des grandes banques canadiennes. Je ne pense pas que l'on puisse attribuer une signification particulière à un ratio donné. C'est l'ensemble de la compagnie qu'il faut évaluer.

[Texte]

**Senator Kolber:** Of four ratios, they were all way off the norm. Maybe that is good. It sounds bad, but maybe it is good.

**Mr. Cantor:** You are quite correct in your comment that real estate represents a useful hedge in terms of matching for longer term liabilities that an insurance company can incur. It is the case that Confederation's growth during that period was rapid, and that much of it was in the longer-dated securities. It is on that basis that I believe there was a focus on real estate as a potential hedge for that. I believe it was a function of growth, rather than a focus on real estate, that caused the issue of concentration to come into focus.

**Senator Kolber:** In retrospect, it was a silly thing to do. Hindsight is the best sight.

**Mr. Cantor:** I am not sure which you are saying is the silly thing to do; the real estate or the concentration.

**Senator Kolber:** The concentration.

**Mr. Cantor:** This is 1994, and hindsight is terrific. I was the Chairman of the CIBC-Wood Gundy Corporation when Jeff Rubin, the Deputy Chief Economist in 1991, published his prediction that real estate values would fall by 25 per cent. A universal outpouring of scorn and contempt besieged my phone following Mr. Rubin's prediction.

**Senator Kolber:** They were right, because he should have said 50 per cent.

**Mr. Cantor:** Indeed, he told me at the time that he believed the potential was greater, but that he was concerned about its implications.

It points to the fact that, even in 1991, real estate was not seen as being a concentration problem as, I suppose, before that, neither were junk bonds, LDC debt or oil and gas exposure. In the end, our conclusion from looking back at the whole of the eighties is that for a savings institution, concentration is a factor to which we ought to pay attention, and we ought, in the future, to avoid it.

**Senator Meighen:** Welcome, Mr. Cantor. It is nice to see you again.

Senator Kolber, among one of his subclauses or main clauses — and I cannot remember which — mentioned liquidity support. I am not sure whether or not you replied to him on that particular question. When you made recommendations with respect to the regulator, the ability to assist, and the restructuring in terms of liquidity support, can you tell me what that means? Can you give me a definition? Can you tell me who is to decide in the real world what that should be? Should it be the regulator or just who should it be?

**Mr. Cantor:** In Canada, the legislation as it is organized precludes the regulator from intervening in the company's affairs in any material or substantial way, short of a winding-up order which leads to liquidation. That creates something of a cliff-like atmosphere in the framework of the Canadian insurance

[Translation]

**Le sénateur Kolber:** Les quatre ratios s'écartaient tous largement de la norme. C'est peut-être bon signe. Ça a l'air inquiétant, mais c'est peut-être un bon signe.

**M. Cantor:** Vous avez tout à fait raison de dire que l'immobilier représente une couverture utile des obligations à long terme que peut posséder une compagnie d'assurance. Il se trouve que la croissance de Confédération-vie au cours de cette période était rapide et une bonne part de l'expansion consistait en valeurs à maturité lointaine. C'est sur cette base que l'accent a été mis sur l'immobilier à titre de couverture potentielle. Le problème de concentration du portefeuille qui est apparu est un résultat de l'expansion, plutôt que d'une focalisation sur l'immobilier.

**Le sénateur Kolber:** Rétrospectivement, c'était une chose stupide à faire. La rétrospective est la meilleure perspective.

**M. Cantor:** Qu'est-ce qui était stupide: l'immobilier ou la concentration?

**Le sénateur Kolber:** La concentration.

**M. Cantor:** Nous sommes en 1994, et il est facile d'être clairvoyant après coup. J'étais président de la Société CIBC-Wood Gundy lorsque Jeff Rubin, l'économiste en chef adjoint, a prédit en 1991 que le prix de l'immobilier allait chuter de 25 p. 100. Après cette publication, j'ai été inondé de coups de téléphone où mes interlocuteurs ne lui ménageaient pas leur colère et leur mépris.

**Le sénateur Kolber:** Ils avaient raison, car il aurait dû annoncer 50 p. 100 de baisse.

**M. Cantor:** Il m'avait effectivement dit à l'époque que le potentiel était encore supérieur, mais qu'il craignait les répercussions d'une telle prévision.

Cela montre bien que, même en 1991, personne ne voyait de problème dans la concentration sur l'immobilier comme, je suppose, auparavant, personne ne s'était inquiété des obligations «pourries», des prêts aux pays les moins développés ou des actions dans les compagnies de pétrole et de gaz. Finalement, notre conclusion, lorsqu'on regarde tout ce qui s'est passé au long des années 80, c'est qu'une institution d'épargne doit se méfier de la concentration de son portefeuille et l'éviter à l'avenir.

**Le sénateur Meighen:** Soyez le bienvenu, monsieur Cantor. C'est un plaisir que de vous revoir.

Le sénateur Kolber, dans l'une de ses questions ou sous-questions (je ne me souviens plus de laquelle) a mentionné le concours de trésorerie. Je ne suis pas sûr si vous avez répondu ou non à cette question. Dans vos recommandations concernant l'autorité réglementaire, la possibilité pour elle de donner un soutien, et la restructuration par apport de liquidités, pouvez-vous me dire de quoi il s'agit? Comment définissez-vous le concours de trésorerie? Qui décidera, en pratique, de quel ordre il doit être? Si ce n'est l'autorité réglementaire, qui décidera?

**M. Cantor:** Au Canada, la législation actuelle ne permet pas à l'autorité réglementaire d'intervenir de façon concrète ou substantielle, si ce n'est pour rendre une ordonnance de liquidation. Ainsi, dans le monde de l'assurance, une fois la dégringolade commencée, rien ne peut l'arrêter. Il n'en est pas de même dans le secteur



[Text]

environment. It is distinguished from banking and trust and, indeed, distinguished from U.S. operations, in that in banking and trust the CDIC can intervene, and in the U.S. the regulator can intervene, in such a way that they can freeze the demands on liquidity during a period whereby work-out is evolved.

It does not imply that intervention is a substitution for the need for a capital infusion. That might still be the case.

What I think we have learned is that a company may well be solvent until it faces a liquidity run. But the fact of a liquidity run has such an adverse impact on the company's asset values in those circumstances that it is quite likely that it will become insolvent before the end of the run. That is the framework.

In terms of who should intervene, I think that is a subject we should be discussing in a committee such as this. Our comment is that we think government involvement is required. It may only be in the form of a back-stop, with access to the revenue fund for the purpose of providing continuity, but it could well be supported by the industry.

Specifically, I think the view evolving in industry quarters is that the insurance industry may well need a vehicle such as the CDIC, and perhaps the CDIC itself, in a separate pool which has the competence to intervene and provide that kind of liquidity support.

**Senator Kelleher:** Mr. Cantor, we appreciate your attendance here today, particularly in light of the rather difficult past year or so that both you and Mr. White have had to endure.

In your remarks, you touched upon the difficulties of raising capital for mutual companies. This is something our committee looked into a while back, because we were aware of the concerns of eroding capital bases and the difficulties for mutual companies to raise capital. Thus, we thought that our recommendations and the subsequent legislation for demutualization would be of benefit to mutual companies in order to overcome, perhaps, those difficulties. Obviously that is not the case because, first of all, to my knowledge, no mutual company has taken advantage of this legislation. Second, you yourself pointed out that you have looked at this legislation and found that it was not of much help to you in the problems that you faced at your company. Obviously, it needs fixing.

For our guidance, and hopefully the guidance of the government, could you expand on the problems as they affected your company, and perhaps give us some recommendations on how we might better change this legislation to make it easier for you to convert from a mutual company to a share company? That is a tall order, but it is something that concerns me. We know it is a problem, not just to your company but to other mutual companies as well.

**Mr. Cantor:** We will try to start on that, senator. Our difficulty is that, over the course of the last year and a half, we have found ourselves long on problems and short on solutions.

[Traduction]

des banques et sociétés fiduciaires, et pas non plus aux États-Unis, en ce sens que la SADC peut intervenir dans les affaires d'une banque, et aux États-Unis l'autorité réglementaire peut intervenir dans les affaires d'une compagnie d'assurance, en gelant la demande de liquidités pendant une certaine période, pour laisser le temps à un redressement de s'opérer.

Cela ne signifie pas que l'intervention soit un substitut à une injection de capital. Celle-ci peut rester nécessaire.

Ce que nous avons appris, à mon avis, c'est qu'une compagnie peut bien être solvable jusqu'à ce que survienne une ruée sur ses liquidités. Mais une telle ruée fait tellement baisser la valeur de ses éléments d'actif qu'il est très probable qu'elle devienne insolvable avant la fin de la ruée. Voilà le cadre.

Pour ce qui est de savoir qui devrait intervenir, je pense qu'il appartient à un comité comme le vôtre d'en débattre. À notre avis, une intervention gouvernementale est nécessaire. Elle pourrait ne prendre que la forme d'une garantie ultime, avec possibilité de puiser dans les recettes, l'industrie faisant le reste.

Plus précisément, le point de vue qui semble émerger dans le secteur est que l'assurance pourrait bien avoir besoin d'un véhicule tel que la SADC, ou peut-être de la SADC elle-même dotée d'une structure spécifique ayant compétence pour intervenir et fournir ce genre de concours de trésorerie.

**Le sénateur Kelleher:** Nous apprécions votre présence ici aujourd'hui, monsieur Cantor, compte tenu surtout de l'année difficile que vous-même et M. White venez de vivre.

Vous avez parlé de la difficulté qu'éprouvent les compagnies mutuelles à lever des capitaux. Notre comité s'était penché sur ce sujet il y a quelque temps, parce que nous étions conscients de l'érosion des bases de capitaux et de la difficulté des compagnies mutuelles à mobiliser des fonds. Nous pensions que nos recommandations et la législation relative à la démutualisation qui en a résulté permettraient aux compagnies mutuelles de surmonter ces difficultés. Manifestement, cela n'a pas été le cas car, premièrement, à ma connaissance, aucune compagnie mutuelle n'a mis à profit cette législation. Deuxièmement, vous dites que vous avez vous-même songé à utiliser cette législation mais que vous avez constaté qu'elle ne vous serait guère utile dans la situation où se trouvait votre compagnie. Manifestement, il faut l'améliorer.

Il nous serait utile, ainsi peut-être qu'au gouvernement, que vous expliquiez un peu les inconvénients que la législation présentait pour votre compagnie et peut-être nous recommander quelques modifications qui faciliteraient la conversion d'une société mutuelle en une société par actions? C'est beaucoup vous demander, mais c'est un sujet qui me préoccupe. Nous savons que c'est un problème, pas seulement pour votre compagnie mais également pour d'autres compagnies mutuelles.

**M. Cantor:** Nous pouvons essayer, sénateur. La difficulté c'est que, au cours des 18 derniers mois, nous avons une longue liste de problèmes et peu de solutions.

[Texte]

Dealing with demutualization first, we found that the process takes a long time. Administratively, in order to sort out the accounts on a basis that would allow us to identify how surplus ought to be allocated among policyholders of different classes and, indeed, in Confederation Life's case in different countries, it is a long, hard, tough process. It is subject to extensive discussion among policyholder classes in order to reach a conclusion. One thought we had was that if the regulations were more specific as to how that was to be done, it might speed the process.

The second thing on which we would comment is that demutualization, in and of itself, does not yield any additional capital. All it does is convert the policyholders' undivided interest, if it is determined that they have one, into capital of the company. One must still go out after that and raise the capital. If a company is facing capital constraints, that process just takes too long, costs too much, and does not arrive at a solution sufficiently early enough.

Our response to your question would be that we need to find ways to shorten the process somehow, and make it much less complex. We think that setting out some rules might well help in that way.

Were you also asking for further comments on the preferred shares? We refer to that in the paper.

**Senator Kelleher:** You did refer to that. We know that the process itself does not raise the money, but it certainly sets the stage to enable you to raise the money. Did you feel that the preferred share route would be of benefit?

**Mr. Cantor:** Quite apart from demutualization, we were looking at the possibility of a preferred share solution, and we did think it would be of value. We thought that it would provide us with subordinated capital; that it would diversify the markets and instruments in which our capital base was found. All possible ways of achieving greater diversification would have been desirable. That is the general comment.

Our specific comments are in the paper. I can comment on them further if you wish, senator.

**The Chairman:** I want to pursue the issue specifically with respect to demutualization. In 1991 or 1992, this committee considered the demutualization bill to which Senator Kelleher referred. In our report to the government and to the Senate on that bill, we argued fairly strenuously that there ought to be a clear, specific set of rules as to how, as you put it, Mr. Cantor, the surplus would be allocated among different classes of policyholders. Our view at the time was that the failure to specify those rules would lead to an interminable wrangle, which is slightly stronger language than you use. Let us put it as you describe it; that is, that the consultations and discussions among classes of shareholders took a lot of time.

If there were clear rules for that kind of allocation process, do you think that would have speeded up or made demutualization possible within a fairly quick time frame? Or is it simply the

[Translation]

Pour parler d'abord de la démutualisation, nous avons trouvé que le processus prend beaucoup de temps. Administrativement, c'est un processus long et difficile car il faut établir un tri dans les comptes en vue de déterminer comment les excédents peuvent être répartis entre les détenteurs de polices de différentes catégories et même, dans le cas de Confédération-vie, de différents pays. Des débats prolongés peuvent intervenir entre les différentes catégories d'assurés avant de parvenir à une conclusion. Si la réglementation donnait des directives un peu plus précises sur les modalités de cette répartition, cela pourrait accélérer les choses.

Le deuxième élément est que la démutualisation, en soi, n'apporte pas de capitaux nouveaux. Tout ce qu'elle fait, c'est de convertir l'avoir indivis des assurés, le cas échéant, en capital de la compagnie. Il faut quand même, après cela, engager ces avoirs contre des capitaux. Si une compagnie est dans une mauvaise passe, ce processus est tout simplement trop long, trop coûteux et ne produit pas une solution suffisamment vite.

Pour répondre à votre question, il faudrait trouver le moyen de raccourcir le processus, de le rendre beaucoup moins complexe. Nous pensons que l'établissement d'un certain nombre de règles y contribuerait.

Nous demandiez-vous également de vous parler plus avant des actions privilégiées? Nous en parlons dans le mémoire.

**Le sénateur Kelleher:** Effectivement. Nous savons que le processus lui-même n'apporte pas de fonds, mais il prépare certainement le terrain à la levée de fonds. Pensez-vous que le mécanisme des actions privilégiées pourrait vous être utile?

**M. Cantor:** Tout à fait indépendamment de la démutualisation, nous avons réfléchi à la solution des actions privilégiées et avons jugé qu'elle pourrait nous aider. Nous pensions qu'elle pourrait nous apporter du capital subordonné, nous permettre de diversifier les marchés et instruments dans lesquels notre capital était placé. Toutes les façons de parvenir à une plus grande diversification auraient été positives. Voilà notre position générale.

Pour ce qui est des aspects particuliers, vous les trouverez dans le mémoire. Si vous le souhaitez, je peux en parler ici, monsieur.

**Le président:** Je voudrais m'attarder un peu sur la question de la démutualisation. En 1991 ou 1992, notre comité s'est penché sur le projet de loi relatif à la démutualisation dont le sénateur Kelleher a parlé. Dans notre rapport au gouvernement et au Sénat à son sujet, nous avons fait valoir avec insistance qu'il faudrait énoncer un ensemble de règles claires et spécifiques sur la façon de répartir les excédents entre différentes catégories d'assurés, pour reprendre votre expression, monsieur Cantor. Nous pensions en effet que l'absence de telles règles déboucherait sur des querelles interminables, pour employer des termes un peu plus forts que vous. Disons les choses comme vous les avez décrites, à savoir que les consultations et discussions entre catégories d'actionnaires ont pris beaucoup de temps.

Si des règles claires présidaient à cette répartition, pensez-vous que cela aurait accéléré la démutualisation ou l'aurait rendu possible en un délai relativement court? Ou bien est-ce tout



[Text]

nature of demutualization that inherently it is a long, tedious and lengthy process?

**Mr. Cantor:** I should start by saying that we never did test the final result because as we moved into the letter of intent with Great-West, they expressed the view that it would take too long and cost too much and be too diverting in terms of the focus in order to pursue that at that time. One of the reasons why the whole concept of a strategic alliance was evolved was in order to avoid that process.

We cannot tell you what would have happened had we got to the policyholder discussion stage. We can tell you that it was agonizing working with our advisors from the actuarial profession, both externally and internally, as they quite appropriately examined the widest range of possibilities that might be considered. I suspect on that basis that if there had been clearer rules, we might well have been able to move through it more rapidly.

**Senator Kelleher:** I want to follow up on that. As I recall the discussions, and as my advancing years creep on, memory becomes not as reliable. One of the matters we discussed quite fully at that time was deliberately leaving the rules not too clear and not too concise so that they would remain flexible and allow each company that had its own particular problem the room to manoeuvre. Is that not correct, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I think we got into a debate in the committee on how to saw off between an efficient process and protecting policyholder rights. I think that is why there was some ambiguity. There was also a view that it ought to be more specific than in is under the current regulations.

**Mr. White:** did you want to comment on the issue of demutualization?

**Mr. White:** This is always the trade off in these types of matters. On a practical level, what we can relay to you is that a good deal of the elapsed time which we expected, which was in the order of 12 to 18 months on an aggressive timetable, was dedicated to sorting out these types of issues, because there were guidelines. There was a great deal of grey. A good deal of the money to be expended, which we estimated to be up to \$50 million which we could not well afford, would be expended in trying to sort through all these matters.

**The Chairman:** Do you think it would be possible to design a system that would be substantially more efficient than costing? I am not talking specifically about Confederation Life but just a general demutualization process. When you say you are looking at 12 to 18 months and \$50 million to convert the nature of the company, do you think that a significant relook at, or rewrite of either the legislation or the regulations would expedite the process? Or is there something inherent about the process that makes that impossible?

**Mr. White:** I do not think I have spent enough time on it to give you an intelligent answer, senator. Our experience would suggest to me that it is worth a look. The fact that, as was

[Traduction]

simplement la nature de la démutualisation qui rend le processus si long et ardu?

**M. Cantor:** Il faut d'abord que je dise que nous n'avons jamais été jusqu'au bout du processus car lorsque nous avons commencé à négocier la lettre d'intention avec Great-West, celle-ci était d'avis que ce serait trop long et trop coûteux de poursuivre dans cette voie, que cela disperserait trop nos efforts. L'une des raisons pour lesquelles nous nous sommes lancés dans l'idée d'une alliance stratégique était d'éviter ce processus.

Je ne peux pas vous dire ce qui se serait passé si nous étions parvenus jusqu'au stade des discussions entre assurés. Je peux vous dire qu'il a été très ardu de travailler avec nos conseillers actuaux, tant de l'intérieur que de l'extérieur, car ils ont esquissé, à juste titre, l'éventail le plus large des éventualités. J'ai l'impression que s'il avait existé des règles plus claires, nous aurions peut-être pu avancer plus vite.

**Le sénateur Kelleher:** J'ai une autre question à ce sujet. Si je me souviens bien de nos discussions, et avec l'avancée des ans ma mémoire devient moins fidèle, nous avons délibérément évité d'énoncer des règles trop claires et trop précises, afin de les laisser assez souples pour que chaque compagnie ait la marge de manoeuvre dont elle avait besoin pour régler son problème particulier. N'est-ce pas exact, monsieur le président?

**Le président:** Je pense que nous avons eu un débat au sein du comité sur le compromis à trouver entre l'efficacité du processus et la protection des droits des assurés. Je pense que c'est là qu'il y a eu quelques tiraillements. Mais je pense aussi que l'on préconisait quelque chose de plus précis que les règles actuelles.

Monsieur White, souhaitez-vous intervenir sur la question de la démutualisation?

**M. White:** Il y a toujours un équilibre à trouver dans ce genre de choses. Sur le plan pratique, ce que nous pouvons vous dire c'est qu'une bonne partie du délai que nous prévoyions, qui était de l'ordre de 12 à 18 mois en comptant juste, a servi à débroussailler les questions de ce genre, car nous n'avions que des lignes directrices. Il restait beaucoup de flou. Une bonne partie du coût de l'opération, que nous chiffions à près de 50 millions et qui n'était guère dans nos moyens, aurait été causé par le règlement de toutes ces questions.

**Le président:** Pensez-vous qu'il soit possible de concevoir un système qui soit nettement plus efficient et moins coûteux? Je ne songe pas spécifiquement au cas de Confédération-vie, mais au processus de démutualisation en général. Lorsque vous dites que vous envisagez un calendrier de 12 à 18 mois et un coût de 50 millions de dollars pour changer la nature de la compagnie, pensez-vous qu'une refonte soit de la loi soit du règlement permettrait d'accélérer le processus? Ou bien y a-t-il quelque chose d'inhérent à ce processus qui fait que c'est impossible?

**M. White:** Je n'ai pas passé assez de temps sur la question pour vous donner une réponse intelligente, monsieur. Notre expérience me donne à penser qu'il vaudrait la peine d'y réfléchir. Le fait

[Texte]

mentioned, we have not seen any occurrences in Canada would seem to me to warrant a relook at it.

**Senator Kelleher:** I am glad we pursued that, because I think it is something that perhaps the committee might like to revisit, in light of their experience and the fact that no one else in the industry is taking up our kind offer.

**Senator Stewart:** Mr. Chairman, I have a topic rather than a question. I suppose I will have to try to put it as a question. It is concerning the relationship between the board and management.

I notice that you are Chairman of the Board and Chief Executive Officer; is that right?

**Mr. Cantor:** No, sir, excuse me. I was the President and Chief Executive Officer. Prior to my joining the board, the board decided to split those functions, and have the chairman be a non-executive chairman with someone else as the President and Chief Executive Officer.

**Senator Stewart:** Can you explain why that decision was made?

**Mr. Cantor:** I cannot explain why Confederation Life made that decision, but I can give you my views on the subject.

I am a strong supporter of that concept. I do not think that it should be a rule, because I think that there are times and circumstances where it may be appropriate for one person to be the chairman and Chief Executive Officer and another person to be the President and chief operating officer. That may well apply particularly in circumstances of transition.

As an operating principle, I think there is a healthy dialogue that can enhance a company's corporate governance when the chairman is separate from the President and Chief Executive Officer. I think it has the potential for accelerating the speed with which the board can act, in the event that there is discomfort with management.

It also provides management with an opportunity to have someone to talk to beyond the person who is in charge of the company on a day-to-day basis; to talk about strategy, philosophy and general direction.

The Chief Executive Officer ought to have someone who gives him a performance review on an annual basis. Similarly, I think there ought to be someone who gives the board a performance review on an annual basis.

**Senator Stewart:** What is the pattern in the insurance industry, or is there one?

**Mr. Cantor:** It is a head down question for me, senator. I would recommend that you ask Mr. Daniels of the CLHIA, who I believe is speaking to your committee in a few days. I believe it is all over the map.

**Senator Kolber:** Is it not a fact that non-executive chairmen are mostly used by companies *in extremis*? Everybody else refuses to do it despite the report.

[Translation]

qu'aucune démutualisation ne soit intervenue au Canada, comme vous l'avez mentionné, me semble justifier que l'on revoie la question.

**Le sénateur Kelleher:** Je suis heureux que nous en ayons parlé, car je pense qu'il vaudrait la peine que le comité revoie la question, vu l'expérience de nos témoins et le fait que personne d'autre dans l'industrie n'ait voulu saisir notre offre.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, il y a un sujet que j'aimerais aborder, qui n'est pas vraiment une question. Je vais peut-être tenter de le formuler sous forme de question. Il s'agit de la relation entre le conseil d'administration et la direction.

J'ai remarqué que vous êtes président du conseil d'administration et directeur général; est-ce exact?

**M. Cantor:** Non, excusez-moi. J'étais président de la société et directeur général. Avant mon entrée au conseil d'administration, le conseil avait décidé de scinder ces fonctions, et d'avoir un président qui ne soit pas un dirigeant de la société, quelqu'un d'autre occupant les fonctions de président de la société et de directeur général.

**Le sénateur Stewart:** Pouvez-vous nous expliquer pourquoi cette décision a été prise?

**M. Cantor:** Je ne peux vous dire les raisons de Confédération-vie, mais je peux vous donner mon avis sur le sujet.

Je suis fervent partisan de ce concept. Je ne pense pas qu'il faille en faire une règle stricte, car il peut y avoir des circonstances où il est approprié qu'une personne soit président du conseil et directeur général et une autre président de la société et responsable de la gestion. C'est particulièrement le cas en période de transition.

Sur le plan opérationnel, je pense qu'un dialogue sain peut s'instaurer, susceptible d'améliorer la gestion de l'entreprise, lorsque le conseil d'administration est présidé par une autre personne que le président-directeur général. Cela peut permettre au conseil d'agir plus rapidement en cas de mécontentement à l'égard de la direction.

Cela donne également à la direction un interlocuteur autre que le responsable de la gestion au jour le jour, pour parler de stratégie, de philosophie et d'orientation générale.

Il est bon que le directeur général ait quelqu'un qui puisse évaluer son rendement chaque année. De même, je pense que quelqu'un doit évaluer le rendement du conseil sur une base annuelle.

**Le sénateur Stewart:** Quelle est la tendance dans le secteur de l'assurance, peut-on en distinguer une?

**M. Cantor:** Je ne puis vous répondre, sénateur. Je vous recommande de parler à M. Daniels de l'ACCAP, puisque je crois savoir qu'il comparaitra à votre comité dans quelques jours. Les pratiques sont très variables.

**Le sénateur Kolber:** N'est-il pas exact que les présidents du conseil non dirigeants sont surtout nommés par les compagnies en dernier recours, lorsque tous les autres refusent?



[Text]

**Mr. Cantor:** I believe that is a statement which is historically true, senator. However, I believe that with increasing frequency it is being accepted as a principle of good corporate governance.

**Senator Kolber:** I do not see evidence of it.

**Mr. Cantor:** I think one has to look both north and south of the border.

**Senator Kolber:** General Motors got into trouble and did it. Generally, companies are turning it down.

**Mr. Cantor:** I am sorry, I cannot comment more specifically.

**Senator Stewart:** I suppose that after you, shall I say, took over at Confederation Life, your board met quite frequently?

**Mr. Cantor:** Yes, that is correct.

**Senator Stewart:** Would I be correct in assuming that it met more frequently than it had done in the previous years, but as a result — an understandable result — of the financial situation of the company?

**Mr. Cantor:** I am not sure how often it met before. I believe there was an accelerating frequency of meetings. In 1993 and 1994 there was rarely a month, and sometimes less than a week or a few days, between board meetings.

**The Chairman:** Mr. Cantor, I have a series of questions. I want to return to your notion of insuring savings products.

I understand where you are with respect to making the MCCR rules and numbers public. Witnesses we had before us this morning suggested that the MCCR ratios are but one measure of measuring the health of an insurance company. I would like to know whether you believe that, in fact, it makes sense to regulate on the basis of simply a single ratio. I understand that the regulation is more complex than that.

Should there be a series of ratios which are public? I realize you referred to the MCCR because it is in the regulations. Were you deliberately limiting yourself to that one ratio?

**Mr. Cantor:** Senator, our response on MCCR flowed from your question on MCCR. We do share the view that insurance companies are incredibly complex companies. The interrelationship between the asset and liability sides of the balance sheet, and the issues with respect to matching both on those terms and in terms of timeframes are extremely complex.

As we move further away from traditional insurance products and into a wider range of financial services products, that complexity increases even further. On that basis, it is hard to imagine that there is any single formula which could define effectively the solvency, liquidity or, indeed, well-being of such an institution. Indeed, our concern is with the approach of formulas overall as a basis for trying to make judgments about the health, or lack of health. We think there is a qualitative element that has to go into the analysis of these institutions.

[Traduction]

**M. Cantor:** C'était sans doute vrai par le passé, sénateur. Cependant, je crois que de plus en plus souvent c'est admis comme principe de bonne gestion d'entreprise.

**Le sénateur Kolber:** Je n'en vois pas de manifestation.

**M. Cantor:** Je pense qu'il faut regarder au nord et au sud de la frontière.

**Le sénateur Kolber:** General Motors l'a fait, dans une période de difficultés. Dans l'ensemble, les entreprises préfèrent l'autre option.

**M. Cantor:** Je suis désolé, je n'ai pas de renseignement plus précis.

**Le sénateur Stewart:** Je suppose qu'après votre arrivée à la tête de Confédération-vie, votre conseil s'est réuni assez fréquemment?

**M. Cantor:** Oui, c'est juste.

**Le sénateur Stewart:** Est-il exact qu'il s'est réuni plus fréquemment que les années précédentes, suite (et c'est compréhensible) à la situation financière de la société?

**M. Cantor:** Je ne suis pas sûr de la fréquence de ses réunions auparavant. Je crois qu'il y a eu une fréquence accrue. En 1993 et 1994, il se passait rarement un mois, et parfois moins d'une semaine ou quelques jours, entre les réunions.

**Le président:** J'ai une série de questions, monsieur Cantor. J'aimerais revenir à votre idée d'assurer les produits d'épargne.

Je saisis bien votre position concernant la divulgation des règles et des chiffres MMRCE. Mais les témoins que nous avons entendus ce matin nous ont dit que les ratios MMRCE ne sont qu'une façon de mesurer la santé d'une compagnie d'assurance. Pensez-vous réellement qu'il soit rationnel de réglementer sur la base d'un seul ratio? Je crois savoir que la réglementation est plus compliquée que cela.

Ne faudrait-il pas avoir une série de ratios qui soient rendus publics? Je vois bien que vous avez mentionné le MMRCE parce qu'il est prévu dans le règlement. Vous limitiez-vous délibérément à ce seul ratio?

**M. Cantor:** Ma réponse sur le MMRCE faisait suite à votre question précise à son sujet. Nous partageons l'avis que les compagnies d'assurance sont d'une complexité incroyable. L'interrelation entre l'actif et le passif du bilan, tous les problèmes de mariage entre les deux et dans le temps sont extrêmement complexes.

Cette complexité va croissant au fur et à mesure que les compagnies d'assurance ne se limitent plus aux seuls produits d'assurance et offrent aussi un éventail plus large de services financiers. Il est difficile d'imaginer qu'une formule unique puisse effectivement définir la solvabilité, la liquidité ou même la santé d'une telle société. Nous formulons même des réserves quant à la possibilité d'utiliser des formules toutes faites pour prononcer des jugements sur la santé, ou l'absence de santé. Nous pensons que l'analyse de ces institutions doit comporter un élément d'appréciation qualitative.

[Texte]

All of that makes it extremely difficult even for sophisticated consumers, let alone retail consumers, to make their assessment on the basis of the publication of an increased quantity of data. We therefore think it is important for there to be interpreters of an insurance company's affairs who can try to distil that mass of information in some sort of meaningful way.

We think that the rating agencies are one such source. However, our suggestions about publishing and standardizing some of the formulae that the government uses are another, but not a solution of its own.

**The Chairman:** If there were, as you say, publication of the various formulae, how does that help the consumer who will not be able to understand them? I understand the role of the rating agencies. Are the rating agencies alone, or are you saying that if the government made substantially more information available in a uniform format so that people, whether rating agencies or anyone else, could do intercompany comparisons, that would be an added, significant benefit?

**Mr. Cantor:** I believe that would have a benefit as well. I recognize that it also has a disadvantage.

I should also like to make one additional comment. It is with respect to the role of the media in this kind of an exercise, and during these kinds of times. We found an increasing number of extremely sophisticated and professional people from the media coming to see us about this situation. We found that there was a good understanding of the risks that could arise as a result of publishing hypotheses of alternatives. We think that working with the media is an important way to try to get information on the company to consumers.

**The Chairman:** You talked about the problems of concentrating your investments too heavily in one particular area. Is it your view that, from a regulatory standpoint, there ought to be specific regulations with respect to no more than a certain percentage that can be invested in one particular sector, or something like that? I say that as opposed to the so-called prudent-person approach, which says that a series of investment policies should not be adopted other than what a prudent person would adopt.

Parenthetically, my problem with that is that I find I am prudent, but most of my friends are not. That seems to be a subjective definition of prudence. I do not know how you regulate on that basis.

What do you see as the pros and cons of effectively constraining, by way of regulation, what the investment portfolio can look like?

**Mr. Cantor:** The first issue is trying to predict which particular sector will be the next sector that will create difficulties in the financial services sector. While we have some guesses now, I expect that when it comes, and it probably will, that it will be from some left field quarter that we have not predicted. I am leery about saying that there should not be any more than such and such an amount of real estate, or oil and gas,

[Translation]

Tout cela fait qu'il est extrêmement difficile pour des consommateurs même sophistiqués, sans parler du commun des mortels, de se faire une opinion sur la base de données publiées, même plus nombreuses. C'est pourquoi nous pensons qu'il importe d'avoir des interprètes qui puissent distiller cette masse d'informations sur les affaires d'une compagnie d'assurance, de manière à en extraire le sens.

Nous pensons que les sociétés de cotation financière sont une telle source. La publication et la standardisation de certaines des formules employées par le gouvernement est une autre avenue, mais qui ne suffit pas par elle-même.

**Le président:** Si l'on publiait, comme vous dites, les diverses formules, en quoi cela aiderait-il le consommateur qui n'est pas en mesure de les comprendre? Je comprends bien le rôle des sociétés de cotation. Sont-elles les seules à pouvoir le faire ou bien dites-vous que si le gouvernement communiquait sensiblement plus de données selon un format uniforme de façon à ce que le public (qu'il s'agisse des agences de cotation ou de quiconque d'autre) puisse effectuer des comparaisons entre compagnies, cela représenterait un avantage supplémentaire important?

**M. Cantor:** Je pense que ce serait un avantage. Je reconnais qu'il y a également des inconvénients.

J'aimerais faire encore un autre commentaire. Il s'agit du rôle des médias à cet égard et pendant ces moments de crise. Un nombre croissant de journalistes extrêmement compétents et professionnels sont venus nous voir au sujet de cette situation. Nous avons pu voir qu'ils comprenaient bien les risques que comportait la publication d'hypothèses ou de spéculations. Nous pensons que la collaboration avec les médias est une façon importante de renseigner les consommateurs sur la compagnie.

**Le président:** Vous avez parlé des problèmes de la concentration excessive des placements dans un secteur donné. Pensez-vous qu'il faille prévoir dans le règlement un pourcentage maximal de placements pouvant être faits dans un secteur particulier, ou quelque chose de ce genre, par opposition à ce que l'on appelle l'approche de la personne prudente, qui veut que les politiques d'investissement doivent respecter ce que ferait une personne prudente.

Le problème avec cette approche est que je me considère prudent, mais que la plupart de mes amis ne le sont pas. La définition de la prudence me paraît subjective. Je ne sais pas comment on peut réglementer sur cette base.

Comment voyez-vous les avantages et les inconvénients de restreindre, par voie réglementaire, la composition du portefeuille de placements?

**M. Cantor:** La première difficulté est de prévoir quel secteur particulier sera le prochain à causer des difficultés au secteur des services financiers. Nous pouvons nous en faire une idée, mais j'ai l'impression que la prochaine crise surgira là où on ne l'attend pas. Je serais réticent à dire qu'il ne pourra pas y avoir plus que tel ou tel montant dans l'immobilier, ou le pétrole et le gaz, ou les dérivés et cetera. Le problème me paraît plutôt en être un de



[Text]

or derivatives, or whatever. Instead, the issue is an issue of concentration. In particular, it is an issue for savings companies.

**The Chairman:** Now I have a problem. I understand why hard and fast rules are not desirable. On the other hand, you are telling me that an issue of concentration is a problem. As public policymakers, how do we deal with a situation which, on the one hand, is admittedly a problem, while on the other hand you do not want us to have any rules to prevent it from occurring?

**Mr. Cantor:** I am not in the not-any-rules camp. I am particularly not in the not-any-rules camp for savings institutions, where I think there must be a high standard established.

It is way too early to discount the value of the prudent-person approach. Those have been set as standards for only a short period of time. There is a further elaboration of that that may be possible in those kinds of terms without being specific on industry sectors.

**The Chairman:** For example, you could say that you cannot put more than some certain percentage into any given industry sector without identifying the industry sector specifically.

**Mr. Cantor:** You probably need to hold back a bit, even from that, because there may well be circumstances where, for matching purposes, it makes eminent sense. I think you can start with general rules, though, along those lines. You can require companies, as a matter of review and audit, to justify why it is that those rules should not apply to them.

**The Chairman:** I wonder if I might move on to another issue you raised, which was the rehabilitation statute. You referred specifically to Michigan in your background document. You also talk about the Michigan rehabilitation statute.

The issue came up in the hearings this morning about whether or not the Canadian regulator has an adequate range of powers to deal with companies that are in difficulty. In your paper and in your comments earlier today, you indicated that it would be desirable if the regulator had some of the additional powers that exist in some states in the United States, Michigan being an example. Could you help the committee by telling us, at least generally, what those powers are, or how they operate? Can you educate us a little in terms of what it is that is feasible for a regulator to do in the U.S. that is not feasible in Canada?

**Mr. Cantor:** We can try to give an initial response to that, senator. I think that the committee will also make mileage by raising those questions with J.P. Morgan when their representatives make their presentation to you. You may also wish to talk to people who are involved in that process in the United States.

Having said that, the principal distinction, we would say, is that an examination of the Michigan statute indicates that there are levels of ways that the regulator can become involved in the company. Call them ascending levels of intervention. The statute permits the regulator to move from one level of intervention to other levels of intervention.

[Traduction]

concentration. C'est en particulier un problème pour les dépositaires d'épargne.

**Le président:** J'ai du mal à suivre. Je comprends bien pourquoi des règles intransigeantes ne sont pas souhaitables. En revanche, vous me dites qu'il y a un problème de concentration. Que peut faire le responsable de la politique dans une situation où, d'une part, vous reconnaissez qu'il y a un problème mais où, d'autre part, vous dites qu'il ne faut pas imposer de règles pour l'empêcher de se produire?

**M. Cantor:** Je ne suis pas dans le camp des adversaires de toute règle. Je ne suis particulièrement pas dans le camp des adversaires de toute règle concernant les dépositaires d'épargne, lesquels m'apparaissent devoir être assujettis à une norme rigoureuse.

Il est beaucoup trop tôt pour rejeter l'approche de la «personne prudente». Cela ne fait que peu de temps qu'elle sert de norme. Il doit être possible de l'affiner sans aller jusqu'à des contraintes sectorielles spécifiques relatives à la composition du portefeuille.

**Le président:** Par exemple, on pourrait dire qu'il ne faut pas placer plus qu'un certain pourcentage dans un même secteur, sans nommer les secteurs.

**M. Cantor:** Même là il faut faire attention de ne pas aller trop loin, car il peut bien exister des circonstances où il serait tout à fait indiqué de dépasser ce pourcentage, dans l'intérêt du mariage entre le passif et l'actif. Mais on pourrait effectivement commencer par des règles générales de ce genre. On pourrait alors exiger que les compagnies qui les dépassent le justifient dans le cadre des vérifications.

**Le président:** J'aimerais passer à une autre question que vous avez abordée, la législation en matière de redressement. Vous avez mentionné spécifiquement le Michigan dans votre mémoire. Vous avez également parlé de la législation de l'État du Michigan à cet égard.

La question a été posée ce matin de savoir si l'autorité réglementaire canadienne jouit ou non d'un éventail suffisant de pouvoirs à l'égard des compagnies en difficulté. Dans votre mémoire et dans vos propos de tout à l'heure, vous avez dit qu'il serait bon que l'autorité réglementaire dispose de certains des pouvoirs additionnels qui existent dans certains États américains, notamment le Michigan. Pourriez-vous nous renseigner et nous dire, au moins dans les grandes lignes, quels sont ces pouvoirs et comment ils fonctionnent? Que peut faire l'autorité réglementaire aux États-Unis qu'elle ne peut pas faire au Canada?

**M. Cantor:** Nous pouvons vous donner une petite idée, sénateur, mais le comité aurait avantage à poser ces questions aux représentants de J.P. Morgan lorsqu'ils comparaitront. Vous pourriez également parler aux autorités compétentes aux États-Unis.

Si l'on regarde la législation du Michigan, la principale différence réside dans les niveaux d'intervention croissants dans une compagnie que l'autorité réglementaire peut utiliser. La loi permet à l'autorité réglementaire de passer d'un niveau d'intervention à des niveaux supérieurs.

[Texte]

**The Chairman:** Can you give us an example of a couple of levels so we have a feel for them?

**Mr. Cantor:** Taking control of the assets is a level, with the possibility that the assets will ultimately be returned to the policyholders or shareholders as ultimate owners of the company, as distinguished from the Canadian situation where, when the regulator takes control of the assets, it must be for the purpose of liquidation. That example of being able to take hold of the assets for the purpose of potentially handing them back creates the framework for rehabilitation and allows the company to rebuild its capital base over time, with the potential of returning it afterwards.

Similarly, the U.S. regulator has the capacity to freeze the demands on liquidity in circumstances where the risk of a run would cause the potential for the company to move from solvency to insolvency.

Similarly, the U.S. regulator has the capacity to alter insurance contracts in such a way that it can streamline those contracts, and provide a basis whereby the company's payment obligations can be delayed or deferred over time.

We are not in a position to recommend any of those measures at this time as things that ought to be done, but we can recommend that there are alternatives that might be considered in building such a rehabilitation alternative.

**The Chairman:** In your answer, you linked two issues. In response to a question from Senator Meighen, You talked about liquidity support and whether that ought to come from the government or the insurance industry. In your answer a minute ago, you linked the liquidity support issue with rehabilitation options. Can you explain more fully how those two are interlinked?

Second, with respect to liquidity support, in your comments you said they could come from either the government, the industry, or a combination of both. It has been suggested in the past by spokespersons for the industry that liquidity support ought to come from the government, but effectively be run by the industry. Some of us found it difficult to support the notion of giving the industry the government's credit card without the government having some input as to how the credit card would be used, and when.

How do you see the liquidity support issue related to the rehabilitation options of the regulator? Second, if liquidity support were to come from government or public funds, what role do you see government having in terms of whether or not that liquidity support would be used, or under what circumstances?

**Mr. Cantor:** The first comment I wish to make on the relationship between liquidity support and rehabilitation as an option is that the ability to intervene prior to liquidation has the potential for substantially reducing, or possibly eliminating, the need for there to be any external liquidity support. The mere ability to freeze liquidity demands from policyholders, in and of itself, may be sufficient to provide the cash flow to work through while the rehabilitation process is going on.

[Translation]

**Le président:** Pourriez-vous nous donner un exemple de quelques niveaux, pour nous donner une idée?

**M. Cantor:** La prise de contrôle des éléments d'actif est un niveau, avec la possibilité de restituer cet actif aux assurés ou aux actionnaires à titre de propriétaires ultimes de la compagnie, alors que lorsque l'autorité réglementaire canadienne saisit les éléments d'actif, elle ne peut que les liquider. La possibilité de saisir les éléments d'actif dans la perspective de les restituer ultérieurement engendre la possibilité d'un redressement, de reconstruction de la base de capital pour restitution ultérieure.

De même, l'autorité réglementaire américaine a le pouvoir de geler les retraits, les ponctions sur la trésorerie, lorsqu'une ruée risque de faire passer la compagnie de la solvabilité à l'insolvabilité.

En outre, l'autorité réglementaire américaine a le pouvoir de modifier les contrats d'assurance de façon à les rationaliser et étaler ou retarder dans le temps les obligations de paiement de la compagnie.

Nous ne sommes pas en mesure, aujourd'hui, de vous recommander de recourir à aucune de ces mesures en particulier, mais nous pouvons néanmoins recommander de réfléchir à diverses options qui autoriseraient un redressement.

**Le président:** Vous avez lié deux choses dans votre réponse. En réponse à une question du sénateur Meighen, vous avez parlé d'un concours de trésorerie et de la question de savoir si celui-ci devrait provenir du gouvernement ou du secteur de l'assurance. Dans votre réponse, il y a une minute, vous avez relié le soutien de trésorerie à des options de redressement. Pourriez-vous nous expliquer un peu plus en quoi les deux sont reliés?

Deuxièmement, pour ce qui est du concours de trésorerie, vous avez dit que celui-ci pourrait provenir soit du gouvernement, soit de l'industrie, soit des deux à la fois. Certains porte-parole de l'industrie ont préconisé que ce concours de trésorerie soit apporté par le gouvernement mais géré sur le plan pratique par l'industrie. Nous sommes un certain nombre à avoir de la difficulté avec l'idée de donner à l'industrie la carte de crédit du gouvernement sans que celui-ci ait son mot à dire sur la manière et sur le moment de son utilisation.

Quel est le lien, à votre avis, entre la question du concours de trésorerie et les options de redressement de l'autorité réglementaire? Deuxièmement, si le concours de trésorerie provenait du gouvernement ou des fonds publics, quel serait le rôle du gouvernement dans la décision de l'employer et les circonstances de cet emploi?

**M. Cantor:** La première chose que je dirais sur le rapport entre le concours de trésorerie et l'option du redressement est que la capacité à intervenir avant la liquidation pourrait permettre de réduire substantiellement, ou peut-être même de supprimer, la nécessité d'un concours de trésorerie externe. La seule possibilité de geler les retraits des assurés, en soi, laisserait subsister des liquidités suffisantes à la compagnie pour fonctionner et opérer le redressement.



*[Text]*

In circumstances where liquidity support is required, I find it hard to envisage a scenario in which government backstopping would be available without there being government involvement in both policy formulation and in its implementation.

In terms of where the ultimate cost should lie, we wish to recommend to the committee that it do a comparison of the way in which CompCorp assessments are ultimately absorbed, relative to the way in which —

**The Chairman:** By “absorbed”, you mean who pays how much?

**Mr. Cantor:** Who pays how much, relative to the way in which the costs are absorbed in the United States. This issue is important, on the basis of the increasing interrelationship between the Canadian and U.S. markets, for Canadian insurers in the U.S. and U.S. insurers in Canada, and it is early days of analysis for us. However, there is some suspicion that the U.S. system may provide a competitive advantage for U.S. insurers, relative to Canadian insurers.

Indeed, the markets are separate. That may be a distinguishing factor as well. I would recommend an analysis of the two to the committee.

**The Chairman:** You are saying that it is probably desirable to have a “level playing field” — I am using that lovely term people use these days — between Canadian and American insurers with respect to how assessments are made when there is an insolvency in the industry?

**Mr. Cantor:** I am not able to say whether or not it is probably desirable. All I am able to say is that I think it is an issue that should be addressed. As a policy issue, it should be decided whether or not it is desirable.

**The Chairman:** As I understood your response to my previous question, it was that if one had to choose between solving the liquidity backstop issue — the liquidity support issue — or ensuring that the regulator had mechanisms for rehabilitation available, the rehabilitation mechanisms take precedence, because if you can get those right, you might not need the liquidity support? Is that what I understood you to say?

**Mr. Cantor:** Yes, I think that is a possibility.

**The Chairman:** You raised the notion that any savings instrument ought to be insured by the CDIC, CompCorp or someone. In other words, someone buying a savings instrument from a deposit-taking institution or an insurance company ought to be similarly protected. Your notion of a savings product, for instance, would be the cash surrender value of a life insurance policy. I think you included annuities when you described the savings products.

My question is this: If you use that approach, are there insurance company products you would not classify as savings products? Term insurance would be one.

Second, how do you get comparable measures across products? One thinks simply of the \$60,000 limit of the CDIC. How do you get a comparable measure from products that insurance companies sell?

*[Traduction]*

Dans les cas où un concours de trésorerie est nécessaire, j'ai du mal à envisager que le gouvernement soit prêt à le fournir sans avoir son mot à dire sur la politique d'emploi et son exécution.

Pour ce qui est de l'attribution ultime du coût, nous recommandons au comité de comparer la façon dont il est absorbé en bout de ligne par la SIAP, comparé à...

**Le président:** Par «absorbé», voulez-vous dire qui paye quoi?

**M. Cantor:** Qui paye quoi, comparé à la manière dont les coûts sont absorbés aux États-Unis. Cette question est importante tant pour les assureurs canadiens aux États-Unis que pour les assureurs américains au Canada, vu l'intégration croissante entre les marchés canadiens et américains, et il est encore trop tôt pour que nous puissions nous prononcer. Cependant, j'ai l'impression que le système américain donne un avantage concurrentiel aux assureurs américains sur les assureurs canadiens.

Mais les marchés ne sont pas les mêmes. C'est peut-être également un facteur distinctif. Je recommande au comité d'analyser les deux systèmes.

**Le président:** Vous dites qu'il serait souhaitable d'avoir un «terrain de jeu égal» (pour reprendre cette belle expression à la mode) entre assureurs canadiens et américains quant à la répartition des coûts résultant de l'insolvabilité d'une compagnie d'assurance?

**M. Cantor:** Je ne suis pas en mesure de dire si ce serait souhaitable ou non. Tout ce que je peux dire c'est que c'est une question qui mérite d'être examinée. Il conviendra de décider, sur le plan des principes, si c'est souhaitable ou non.

**Le président:** Si j'ai bien compris votre réponse à ma question précédente, s'il fallait choisir entre prévoir un concours de trésorerie ou donner à l'autorité réglementaire des mécanismes de redressement, vous opteriez pour les mécanismes de redressement car, si cela existait, on pourrait se passer du concours de trésorerie? Vous ai-je bien compris?

**M. Cantor:** Oui, je pense que c'est une possibilité.

**Le président:** Vous avez lancé l'idée que tout instrument d'épargne soit assuré par la SADC, la SIAP ou quelque autre organisme. En d'autres termes, quiconque achète un instrument d'épargne auprès d'une institution de dépôts ou d'une compagnie d'assurance devrait bénéficier d'une protection semblable. Par produit d'épargne, vous entendez, par exemple, la valeur de rachat d'une police d'assurance-vie. Je pense que vous avez également englobé les rentes dans votre définition.

Ma question est la suivante: avec cette approche, y aurait-il des produits d'assurance qui ne seraient pas classés comme produits d'épargne? L'assurance temporaire en serait un.

Deuxièmement, comment obtenir des mesures comparables d'un produit à l'autre? La limite de 60 000 \$ de la SADC est simple. Comment pourrait-on obtenir une mesure comparable s'agissant des produits que les compagnies d'assurance vendent?

[Texte]

My third question is this: Is this a backdoor way — maybe it is a frontdoor way — of the insurance industry becoming insured under the CDIC without it appearing that that is what the government is setting out to do?

**Mr. Cantor:** Let me answer the last of those first, senator. As those who follow me will say, I am certainly not speaking on behalf of the insurance industry.

**The Chairman:** We understand that.

**Mr. Cantor:** I know that the insurance industry is evolving views on this subject, and there will be considerable discussion on it before it is resolved.

In terms of coming at the product analysis, our difficulty in trying to approach this analysis has been this: It is obvious that, as we move through deregulation and as insurance companies, either directly or through their subsidiaries, move into banking, trust operations, investment management operations, and as the banks similarly expand their areas, the ability of an investor or consumer to understand, on the basis of the institution, exactly what it is that he or she has in the way of protection is becoming increasingly difficult. There are circumstances all the time when consumers are surprised to learn, or say they are surprised to learn, that the product they have purchased is not insured. Because of the institution from which they bought it, they thought that it would be insured. We think that is the issue. We do not think the issue can be resolved by the institutions. The situation drives you towards a solution by products.

There are a number of rationales for product protection. The banking industry will certainly talk about its importance in terms of structural support, given the role that the banking system has played in the overall financial system.

From the perspective of individual consumers, we think the issue is whether or not we believe, as a policy matter, that some portion of savings ought to be supported. Our view — “our” is an enchanting term when you are speaking to the officers of a company in liquidation — does not really reflect the view of the board or the view of the company. It certainly does not reflect the view of the liquidator, but rather reflects the view of those of us who worked around the table to evolve the responses to your questions, based on our experience in the business.

We share the view that there are extremely difficult problems associated with trying to identify what should or should not be insured. If you start with the criterion that the issue is savings on some kind of reasonable market basis, and that as the level of risk the customer is prepared to take increases, the degree of protection decreases, then one at least has a criterion against which one can measure products as you move along. Clearly, you should not insure an equity fund, but you should insure a savings deposit.

**Senator Stewart:** It is nice to talk about insuring people's savings. However, aside from the fact that it sounds nice, in

[Translation]

Ma troisième question: s'agit-il là d'un moyen détourné (peut-être est-ce un moyen direct) de faire assurer les compagnies d'assurance par la SADC, sans le dire?

**M. Cantor:** Je vais commencer par la dernière question, sénateur. Comme le diront ceux qui me suivront ici, je ne parle certainement pas au nom du secteur de l'assurance.

**Le président:** Nous comprenons cela.

**M. Cantor:** Je sais que les vues sur la question évoluent dans le milieu de l'assurance et qu'il y aura un long débat avant qu'un accord n'émerge.

Pour ce qui est de l'analyse des produits, notre difficulté est la suivante: il est évident que, au fur et à mesure que l'on avance dans la déréglementation et que les compagnies d'assurance, soit directement soit par le biais de leurs filiales, se lancent dans les transactions bancaires, les opérations de fiducie et de gestion de placements, et que les banques de leur côté élargissent leur champ d'activité, le consommateur ou l'épargnant a de plus en plus de mal à savoir de quelle protection il jouit, sur la base de l'établissement avec lequel il traite. On voit tout le temps des cas où les consommateurs sont surpris, ou disent être surpris, d'apprendre que le produit qu'ils ont acheté n'est pas assuré. En raison de la nature de l'établissement dans lequel ils l'ont acheté, ils pensaient être assurés. Nous pensons que le problème est là. Nous ne pensons pas que la solution soit de prendre le type d'établissement comme critère. La situation conduit à une solution en fonction des produits.

Un certain nombre d'arguments militent en faveur de la protection des produits. Les banques invoqueront certainement leur importance sur le plan du soutien structurel, étant donné le rôle que le système bancaire a toujours joué dans le système financier d'ensemble.

Mais du point de vue du consommateur individuel, nous pensons que la question est de savoir si nous considérons ou non, sur le plan des principes, qu'une partie de l'épargne devrait être garantie. Notre point de vue («notre» est un terme enchanté lorsque vous vous adressez aux responsables d'une société en liquidation) ne reflète pas réellement l'avis du conseil d'administration ni celui de la société. Il ne reflète certainement pas l'avis du liquidateur, mais plutôt l'avis de ceux d'entre nous qui avons réfléchi autour d'une table pour répondre à vos questions, sur la base de notre expérience dans le milieu de l'assurance.

Nous pensons que la détermination de ce qui doit ou ne doit pas être assuré comporte des problèmes extrêmement difficiles. Si l'on part du critère qu'il s'agit de protéger l'épargne sur quelque base commerciale raisonnable, et que plus le niveau de risque que le client est disposé à accepter augmente et plus le degré de protection doit diminuer, cela nous donne au moins un étalon au moyen duquel on peut mesurer successivement les produits. À l'évidence, on ne va pas assurer les placements dans un fonds mutuel, mais il faut assurer un dépôt dans un compte d'épargne.

**Le sénateur Stewart:** C'est bien joli de parler d'assurer l'épargne des gens. Mais, hormis le fait que cela sonne bien, si



[Text]

terms of a financial system, why should savings be insured in the complicated financial world in which we live?

If I take my money and put it into a house, then I have a choice of whether or not I will go out and buy insurance on the house. However, if I put my money in the bank, should I be eligible for protection at the taxpayers' expense?

**Mr. Cantor:** I gather you are asking whether there is any rationale for protection other than the structural protection of the system?

**Senator Stewart:** No, I was coming at it from the other end. You talked about insuring savings, so I want to find out what your rationale is for talking about insuring savings up to a certain level.

**Mr. Cantor:** In the written paper, senator, you will see that we say "if we accept" the rationale that the government should protect savings. That is as far as the paper goes.

If you ask me, I believe that savings is a concept that ought to be encouraged, and we ought to be encouraging people to put away some portion of their savings in that kind of a protected environment. I believe there is a government role for providing that kind of protection, at least through backstopping. However, that is a personal view, not an economic rationale.

**Senator Stewart:** Take my example. Suppose I decide I will do my saving by purchasing a more expensive house than I really need. I would not expect to be helped by the taxpayer, or backed by the taxpayer.

**Mr. Cantor:** No, on the contrary. I would argue that, in view of the experience we have had with the real estate market, you would be significantly increasing risk, and should not be protected.

**Senator Stewart:** But in certain circumstances, the prudent person might very well say, "I will not put my money in the bank because we do not know what they are going to do with it, but I will go out and buy this particular piece of real estate — a house." From my viewpoint, that is a saving. I have lodged my savings in a different vehicle. Why should we distinguish between one vehicle and another for purposes of public insurance?

**Mr. Cantor:** I can only come back to the same answer I have given, senator. It is a personal conviction, rather than an economic response. I do not think I can give you much more than I have already given you.

**Senator Stewart:** The statute will read "Whereas mister so and so believes..."

**Mr. Cantor:** If it were to be done, the statute would read "Whereas the government believes it is in the public interest..."

**The Chairman:** My interpretation of what you said was that, assuming there exists a public policy rationale for deposit insurance, then whatever that rationale is ought to apply to other savings products. Now that we have collapsed the four pillars, to have insurance of products of financial institutions based on the industry that the institution is in does not make a lot of sense.

[Traduction]

l'on considère le système financier, pourquoi faudrait-il assurer l'épargne dans le monde financier complexe dans lequel nous vivons?

Si je prends mon argent et que je le place dans une maison, alors j'ai le choix d'acheter ou non une assurance sur cette maison. Cependant, si je mets mon argent à la banque, pourquoi devrais-je bénéficier d'une protection aux frais du contribuable?

**M. Cantor:** Cela revient à demander s'il est justifié d'offrir quelque protection que ce soit, autre que la protection structurelle du système.

**Le sénateur Stewart:** Non, j'abordais la question par l'autre bout. Vous parlez d'assurer l'épargne, et je vous demande donc pour quelle raison il faudrait assurer l'épargne jusqu'à un certain niveau.

**M. Cantor:** Dans le mémoire, sénateur, vous verrez que nous disons: «si l'on admet» l'idée que le gouvernement doit protéger l'épargne. Le mémoire ne va pas plus loin.

Si vous me demandez mon avis, je pense que l'épargne est une notion qu'il convient d'encourager, qu'il faut encourager les gens à placer une partie de leur épargne dans ce genre d'environnement protégé. Je pense que le gouvernement a un rôle à jouer dans cette protection, ne serait-ce que comme garant ultime. Cependant, c'est là un avis personnel, pas une justification économique.

**Le sénateur Stewart:** Prenez mon exemple. Supposons que je décide d'épargner par le biais de l'achat d'une maison plus coûteuse que ce dont j'ai besoin. Je ne m'attends pas alors à une aide du contribuable, à une garantie du contribuable.

**M. Cantor:** Non, au contraire. Je dirais même que, vu l'expérience que nous avons faite sur le marché immobilier, vous accroissez sensiblement vos risques et ne devez pas être protégé.

**Le sénateur Stewart:** Mais, dans certaines circonstances, une personne avisée pourrait bien dire: «Je ne vais pas mettre mon argent à la banque parce que je ne sais pas ce qu'elle va en faire, je vais plutôt acheter un certain bien immobilier, une maison». À mon sens, c'est là une épargne. J'ai placé mon épargne dans un véhicule différent. Pourquoi faudrait-il distinguer entre un véhicule et un autre aux fins de l'assurance publique?

**M. Cantor:** Je ne peux que répéter la réponse que j'ai donnée, monsieur. C'est une affaire d'opinion personnelle, et non un raisonnement économique. Je ne peux rien vous dire de plus.

**Le sénateur Stewart:** La loi dira: «Attendu que M. Untel considère...»

**M. Cantor:** Si cela devait se faire, la loi dira: «Attendu que le gouvernement considère qu'il est dans l'intérêt public...»

**Le président:** Si je vous comprends bien, vous dites qu'il existe une justification politique de l'assurance-dépôts, et que cette même justification vaut aussi pour les autres produits d'épargne. Maintenant que nous avons abattu les quatre piliers, il n'y a plus guère de raison que l'assurance des produits des institutions financières dépende du secteur dans lequel l'institution

[Texte]

Your main point, as I understand it, is that assuming there is rationale for deposit insurance, similar products also ought to be included.

Pardon the expression, but you "slid off" of the question of whether or not there is a public policy rationale for deposit insurance in the first place. Did I understand you correctly?

**Mr. Cantor:** That is correct, senator.

**Senator Sylvain:** Going back over the same ground one more time —

**Mr. Cantor:** I will let Mr. White respond this time. I will ask him to respond; beg him to respond.

**Senator Sylvain:** I raised this matter this morning. For the average individual who has no particular acumen in the financial world, there are places where he can put his money safely: namely, Canada bonds, provincial bonds, et cetera. If one then goes outside of those rather safe investments, one takes a risk — and deposit insurance removes the risk. However, you are getting a premium for your risk. The risk is actually taken away from you, and subsidized by the taxpayer.

The question is this: When you are dealing with life insurance as opposed to this first example, I would tend to think there is quite a difference in the view of how you protect whatever money is involved in either of these particular instruments. If you are dealing with a whole life insurance policy or a pay-at-65 policy, you are building up a fair amount of capital, which I believe are the savings you refer to.

The other thing that happens is that, as you go along, due to health reasons, you can lose your insurability. You do not just lose capital, which you can perhaps rebuild later on; you lose the ability to have the protection required for your family or business interests.

Do you make a distinction when you talk about the protection that should be given to savers? Do you make a distinction between the chap who puts his money into GICs or the guy who buys life insurance?

**Mr. Cantor:** I will give a brief comment on your questions and ask Mr. White to pick it up.

For the purpose of making the comparison, senator, we picked the cash surrender value of the policies as the example for the savings base. I fully confess that we ducked the issue of the importance of providing coverage beyond that in respect of the particular elements of the policy. I will stop there.

**Mr. White:** My remarks will not be directed to that question, which is a difficult one in terms of line drawing. If you establish the principle in the first instance that there is a savings element of insurance products, then you must work your way through the framework of those products to determine where those lines will be drawn.

I wanted to pick up on a comment in the discussion that took place earlier. I think, senator, you added at the end of your question "at the taxpayers' expense". I do not think the insurance system should be maintained at the taxpayers' expense. It should

[Translation]

se trouve être classée. Votre principal argument est que, dans la mesure où l'assurance-dépôts est justifiée, tous les produits similaires devraient être couverts.

Pardonnez-moi l'expression, mais vous avez «glissé» sur la question de savoir si l'assurance-dépôts est justifiée au départ, sur le plan de la politique publique. Vous ai-je bien compris?

**M. Cantor:** C'est juste, sénateur.

**Le sénateur Sylvain:** Pour repasser sur le même terrain encore une fois...

**M. Cantor:** Je vais laisser M. White répondre cette fois-ci. Je vais lui demander de répondre, le supplier de répondre.

**Le sénateur Sylvain:** J'ai abordé cet aspect ce matin. L'individu moyen, qui n'a pas de connaissance particulière des affaires financières, a plusieurs possibilités pour placer son argent en toute sécurité: les obligations d'épargne du Canada, les obligations provinciales et cetera. Si l'on s'écarte de ces placements très sûrs, on prend un risque, et l'assurance-dépôts supprime ce risque. Cependant, on vous paye quand même une prime pour ce risque. On vous soulage du risque et on le fait subventionner par le contribuable.

La question est la suivante: Lorsqu'il s'agit d'assurance-vie, par opposition au premier exemple, il y a une différence considérable dans la façon de protéger les deux instruments. Dans le cas d'une police d'assurance-vie entière ou venant à échéance à l'âge de 65 ans, vous accumulez un capital appréciable, qui représente l'épargne dont vous parlez, je suppose.

Mais une autre considération c'est que, plus on avance en âge, plus il devient difficile de s'assurer, pour des raisons de santé. On ne perd donc pas seulement du capital, qui peut éventuellement être reconstitué plus tard; on perd aussi la possibilité de protéger sa famille ou son entreprise.

Lorsque vous parlez de la protection à donner aux épargnants, établissez-vous cette distinction? Distinguez-vous entre la personne qui place son argent dans des CIG et celle qui achète une assurance-vie?

**M. Cantor:** Je vais dire rapidement quelques mots en réponse à vos questions et demander à M. White de compléter.

Aux fins de la comparaison, sénateur, nous avons pris comme montant d'épargne la valeur de rachat des polices. Je confesse que nous avons laissé de côté les autres éléments particuliers de la police. Je vais m'en tenir là.

**M. White:** Mes remarques ne porteront pas sur cette question, qui pose des problèmes difficiles de délimitation. Si vous posez le principe que les produits d'assurance comportent un élément d'épargne, alors il faut passer en revue les différents produits pour déterminer où il convient de tirer la ligne.

J'aimerais revenir sur quelque chose qui a été dit dans la discussion précédente. Je pense, sénateur, que vous avez ajouté à la fin de votre question «aux frais du contribuable». Je ne pense pas que le système d'assurance-dépôts devrait être aux frais du



[Text]

be maintained at the expense of the companies that participate in the industry, and benefit from that insurance through the premium structure.

The distinction I would make in your example as between the house and the savings deposit, I think the average Canadian realizes that the housing market is not regulated by the federal government, and has no expectations in that regard. They understand the risks they are taking.

With respect to the financial institutions sector, because it is becoming increasingly complex, it is far more difficult for the average Canadian to make assessments about the risk he or she is incurring, particularly those with smaller savings amounts. They should be entitled to expect, through regulation and an insurance system, that their life savings are protected when they put them into those institutions.

**Senator Stewart:** Regardless of whether they go, let us say, to a trust company, an insurance company or a bank?

**Mr. White:** Coming back to the discussion we had earlier about defining, in the first instance, what is savings rather than defining by institution, my answer to your question is yes, and with limits on amounts. These things cannot be unlimited. I would not suggest that.

**Senator Angus:** Mr. Cantor, this morning we had four representatives of the rating agencies appear before us. They were all over the map. We asked them a lot of interesting questions and probably some dumb questions. I believe a witness is coming in later today to suggest the possibility of regulating, in some way, the rating agencies, or to suggest that OSFI have the right to suspend their rating at certain periods of time. Do you have any view on this, or on the role of the rating agencies in this delicate area we are discussing?

**Mr. Cantor:** The suggestion was that OSFI had the capacity to suspend the rating of the rating agency?

**Senator Angus:** At a certain point in time. I think it is in one of the briefs I have seen, the power to order a rating agency to stop or suspend its rating for a certain period of time.

In other words, rather than suddenly dropping four levels, there would be some regulation in this area. It is rather a novel approach, given the power that the rating agencies clearly have to affect the public confidence.

**Mr. Cantor:** I had never contemplated that as an approach, senator. My response would be that the rating agencies need to preserve whatever objectivity and independence they have. The proposition that, in some way or another, they might be limited or restricted in terms of what they could say makes me very uncomfortable indeed. I would rather see direct involvement by the regulator in circumstances where it was warranted in the company's affairs, rather than put a limit or a muzzle on the rating agencies.

**Senator Meighen:** Perhaps this question is best directed to Mr. White.

[Traduction]

contribuable. Il pourrait être établi aux frais de l'ensemble des compagnies d'assurance, puisque ce sont elles qui en bénéficient par le biais de la structure des primes.

La distinction qu'il convient d'établir, pour reprendre votre comparaison entre la maison et le dépôt d'épargne, c'est que le Canadien moyen sait très bien que le marché immobilier n'est pas réglementé par le gouvernement fédéral et ne s'attend à rien de ce côté. Il comprend le risque qu'il assume.

En revanche, s'agissant des institutions financières, du fait que ce secteur devient de plus en plus complexe, il est beaucoup plus difficile pour le Canadien moyen d'évaluer le risque couru, particulièrement pour les petits épargnants. Ils ont le droit de compter que, par le biais de la réglementation et d'un système d'assurance, l'épargne de toute leur vie soit protégée lorsqu'ils la placent dans ces établissements.

**Le sénateur Stewart:** Peu importe qu'ils la placent, mettons, dans une compagnie fiduciaire, une compagnie d'assurance ou une banque?

**M. White:** Pour en revenir à la discussion de tout à l'heure sur la définition de l'épargne en fonction du produit plutôt que de l'établissement, je répondrai oui à votre question, mais avec des montants plafonnés. Cette protection ne peut être illimitée. Je ne dis pas du tout qu'elle doit être sans limite.

**Le sénateur Angus:** Monsieur Cantor, nous avons entendu ce matin quatre représentants des sociétés de cotation financière. Ils ont parlé un peu de tout. Nous leur avons posé quantité de questions intéressantes et sans doute quelques questions stupides. Il me semble qu'un témoin viendra plus tard dans la journée pour suggérer de réglementer, de quelque façon, les sociétés de cotation, ou préconiser que le BSIF ait le droit de suspendre leur cotation à certains moments. Avez-vous des idées à ce sujet, ou encore sur le rôle des sociétés de cotation dans ce domaine délicat dont nous parlons?

**M. Cantor:** Il s'agirait de donner au BSIF le pouvoir de suspendre la cotation d'une société de cotation?

**Le sénateur Angus:** À un certain moment. Je pense que cette idée est présentée dans l'un des mémoires que j'ai vus, le pouvoir d'ordonner à une société de cotation d'interrompre ou de suspendre sa cotation pendant un temps donné.

En d'autres termes, au lieu d'une baisse soudaine de quatre crans, il y aurait une réglementation dans ce domaine. C'est une approche relativement novatrice, vu l'influence que les sociétés de cotation exercent manifestement sur la confiance du public.

**M. Cantor:** Je n'ai jamais songé à une telle possibilité, sénateur. Je répondrai que les sociétés de cotation doivent préserver toute l'objectivité et l'indépendance qu'elles possèdent. L'idée de limiter ou de restreindre de quelque façon ce qu'elles peuvent dire me gêne énormément. J'aimerais mieux une intervention directe de l'autorité réglementaire dans les affaires de la compagnie, lorsque c'est justifié, plutôt que de museler les sociétés de cotation.

**Le sénateur Meighen:** Peut-être vaudrait-il mieux que je pose ma prochaine question à M. White.

[Texte]

Correct me if I am wrong, but would it be fair to say that there are two possible profit or loss streams in an insurance company operation? One comes from a technical operation, taking in premiums and paying out claims. The other would come from the investment of funds on hand. Is there a measurement of the taking in of premiums and the paying out of claims to determine whether that is a plus or a minus figure? Is that a calculation you make?

**Mr. White:** They are very much intertwined, senator. Calculations are made as between the premium received and the transfer price at which it is then invested in something else. However, in reality, those decisions are made in a comprehensive way, looking at the product you are selling — in other words, what is its term as well as its cost — and combining that with available investments. It is not as if you just sell any product in the market, and then turn around and have to find an investment for it later on.

Although we can do the arithmetic in the way you described, I do not think it is an appropriate way to manage the company's affairs.

**Senator Meighen:** If what I term the "technical operation" was not successful, would there not be increased pressure on the investment side to perform and get higher rates of return?

**Mr. White:** Those pressures can emerge, yes. I would not deny that, and vice versa.

As you know, an organization is a combination of several things going on at one time. If an area is suffering, that can cause certain pressures on the whole system for certain measures to take place to improve results. It can push out from side to side and from time to time.

**Senator Meighen:** Over the last 20 years, do you think there has been greater pressure to make greater returns on investments made by insurance companies, or do you think it has always been there, and always will be there, and that it is a question of managing it prudently?

**Mr. White:** I cannot speak to that, senator. I have only been in this sector for a year and a half, so I am not competent to comment on the trends in the insurance industry over that period.

**Senator Meighen:** If I may, were there annual return targets set for funds invested by, let us say, Confederation Life during its operating years?

**Mr. White:** Again, I did not participate in any of that. I cannot say. In the industry, it would be common to set expectations as you budget all parts of the business, and to budget the investment segment and to seek certain returns to match up with the product costs. I expect that would be the common approach.

**Senator Meighen:** What was the role of the board vis-à-vis the investment policy of the company?

**Mr. White:** I cannot comment. I am sorry.

[Translation]

Rectifiez si je me trompe, mais ne pourrait-on pas dire que les profits ou pertes d'une société d'assurance proviennent de deux sources? La première est l'exploitation technique, c'est-à-dire la perception de primes et le paiement des sinistres. L'autre est le placement des fonds excédentaires. Y a-t-il moyen de mesurer les entrées de fonds sous forme de primes et les sorties sous forme d'indemnités pour déterminer si ce chiffre est positif ou négatif? Est-ce un calcul que vous effectuez?

**M. White:** Les deux sont étroitement imbriqués, sénateur. Des calculs sont faits comparant la prime reçue et le prix de transfert auquel cette prime est placée dans autre chose. Cependant, en réalité, ces décisions sont prises de manière globale, considérant le produit que l'on vend (autrement dit, son terme et son coût) et en le combinant avec les investissements disponibles. Ce n'est pas comme si l'on vendait n'importe quel produit sur le marché, pour chercher ensuite un endroit où placer l'argent reçu.

On pourrait certes faire les calculs de la façon que vous décrivez, mais je ne pense pas que ce soit une bonne façon de gérer les affaires de la compagnie.

**Le sénateur Meighen:** Mais si ce que j'appelle «l'exploitation technique» était déficitaire, est-ce que cela ne renforcerait pas les pressions exercées sur le volet placements, qui devraient alors dégager des taux de rendement supérieurs?

**M. White:** Ces pressions peuvent apparaître, oui. Je ne le conteste pas, et la réciproque est vraie.

Comme vous le savez, une organisation est une combinaison de plusieurs activités qui se déroulent en même temps. Si un secteur souffre, cela peut obliger tout le système à prendre certaines mesures afin d'améliorer les résultats. Les répercussions peuvent se faire sentir latéralement et dans le temps.

**Le sénateur Meighen:** Est-ce que, au cours des 20 dernières années, les pressions en vue d'obtenir de meilleurs rendements sur les placements des compagnies d'assurance ont été plus fortes, ou bien ces pressions ont-elles toujours existé et existeront-elles toujours, et que c'est simplement une affaire de gestion prudente?

**M. White:** Je ne puis pas vous le dire, monsieur. Je ne suis dans ce secteur que depuis 18 mois et je n'ai pas compétence pour parler des tendances dans le secteur des assurances pendant cette période.

**Le sénateur Meighen:** Est-ce que les fonds placés par, mettons, Confédération-vie pendant ses années de fonctionnement étaient assortis d'objectifs annuels de rendement?

**M. White:** Encore une fois, je n'ai participé à rien de cela. Je ne sais pas. Mais il est courant dans le secteur de l'assurance, au moment d'établir les budgets de toutes les composantes de l'entreprise, de prévoir certains rendements sur les investissements, lesquels doivent être assortis au coût des produits. Je suppose que c'est là une pratique courante.

**Le sénateur Meighen:** Quel était le rôle du conseil à l'égard de la politique d'investissement de la compagnie?

**M. White:** Je ne sais pas. Désolé.



[Text]

**Senator Stewart:** This morning we had a witness, Dean Goldberg, who began his testimony by talking about the influence of globalization on private and public finance. Do you think financial globalization has implications for the Canadian insurance industry? If so, what are they?

**Mr. Cantor:** I think the issues of globalization, deregulation and technological development all have profound structural impact on the insurance industry. In the context of what we have seen in the last few years, I believe the issue of deregulation has been overwhelmingly the most important, at least as between globalization and deregulation.

**Senator Stewart:** Let us stay with globalization. Would you sketch a flow pattern of influence? Take any one you wish to show how it would affect the insurance industry or, if you will, banking or trust. We were told about government monetary policy this morning.

**Mr. Cantor:** I would talk in terms of the potential for increased competition in Canada, flowing from foreign investment coming into the Canadian insurance sector and, in parallel with that, the increased opportunities that could flow to Canadian insurance companies as a result of their greater ability to invest outside of Canada through regulatory changes in those jurisdictions.

**Senator Stewart:** Would I be correct in saying that this has increased the complexity of the investment aspect of the work of insurance companies? Is it a considerable factor in increasing the stress, which was mentioned earlier, in this industry?

**Mr. Cantor:** Your question related to the investment factor. My response would be twofold. In circumstances where, in Canada, there would be increased competition for attractive investment alternatives, that could drive down the price or profit or margin that was earned on particular investments. Outside Canada, it increases the sophistication required by the central management team, as they are called on to make alternate investment choices and calculate the returns that could be expected on each of those in an increasing number of jurisdictions. Therefore I would share your view that it increases the complexity and risk associated with the business.

**The Chairman:** Mr. Cantor, in response to an earlier question by Senator Stewart, you expressed the view, consistent with the Dey report, that it would be desirable to have a non-executive chairman. Does your view on that apply equally to closely-held companies or widely-held companies such as mutual insurance companies?

Second, what is your reaction to requiring that measure for financial institutions by law, legislation or regulation, rather than leaving each company the right to decide what it wants to do?

**Mr. Cantor:** Senator, my entire background is with widely held companies, so my views tend to flow from that. I believe that if there are some external shareholders in closely held

[Traduction]

**Le sénateur Stewart:** Nous avons entendu ce matin un témoin, Dean Goldberg, qui a commencé son témoignage en parlant de l'influence de la mondialisation sur les finances privées et publiques. Pensez-vous que la mondialisation financière comporte des répercussions sur les compagnies d'assurance canadiennes? Si oui, lesquelles?

**M. Cantor:** Je pense que la mondialisation, la déréglementation et le développement technologique ont tous des conséquences structurelles profondes sur le secteur de l'assurance. Dans le contexte de l'évolution intervenue ces dernières années, je pense que la déréglementation a représenté le facteur de loin le plus important, du moins comparé à la mondialisation.

**Le sénateur Stewart:** Restons sur le sujet de la mondialisation. Pourriez-vous nous dresser un schéma des influences? Prenez n'importe laquelle et montrez-nous en quoi elle touche le secteur de l'assurance ou, si vous voulez, les banques ou compagnies fiduciaires. On nous a parlé ce matin de la politique monétaire gouvernementale.

**M. Cantor:** Je parlerai de la concurrence accrue au Canada, du fait de l'afflux de capitaux étrangers dans le secteur de l'assurance canadien et, parallèlement, des possibilités accrues dont jouissent les compagnies d'assurance canadiennes par suite d'une meilleure latitude à investir à l'étranger en raison de l'assouplissement réglementaire dans ces pays.

**Le sénateur Stewart:** Est-il exact de dire que cela a accru la complexité du volet placements dans le travail des compagnies d'assurance? Est-ce un facteur notable de l'accroissement des tensions, que l'on a mentionnées tout à l'heure, dans ce secteur?

**M. Cantor:** Votre question portait sur le facteur investissement. Ma réponse sera double. Dans les cas où, au Canada, il y a concurrence accrue pour l'obtention de placements attrayants, cela pourrait réduire le profit ou le rendement dégagé par des placements particuliers. En dehors du Canada, cela accroît les connaissances que doit posséder l'équipe de gestion centrale, appelée à choisir entre un plus grand nombre de possibilités de placements et à calculer les rendements que l'on peut attendre de chaque option dans un nombre croissant de juridictions. Par conséquent, je conviens avec vous que cela accroît la complexité et les risques de cette activité.

**Le président:** Monsieur Cantor, en réponse à une question précédente du sénateur Stewart, vous avez dit qu'il est souhaitable que le président du conseil d'administration ne soit pas un dirigeant de l'entreprise, et c'est conforme au rapport Dey. Est-ce que cela s'applique également aux compagnies à petit nombre d'actionnaires et aux compagnies à grand nombre d'actionnaires, comme les compagnies d'assurance mutuelle?

Deuxièmement, comment réagissez-vous à l'idée d'imposer cela par le biais d'une loi ou d'un règlement, au lieu de laisser chaque compagnie décider par elle-même ce qu'elle veut faire?

**M. Cantor:** Mon expérience se limite aux compagnies dont les actions sont très dispersées, et c'est ce qui façonne mon point de vue. Je pense que s'il y a des actionnaires extérieurs à une

[Texte]

companies, then it is an element of corporate governance that could well apply there as well. Is that specific enough?

**The Chairman:** What is your reaction to requiring that type of board arrangement, namely, that the chairman must not be the CEO, as opposed to making it a statement that it is desirable?

**Mr. Cantor:** I am uncomfortable with making it a requirement, because I believe that even in financial institutions from time to time, it may be an appropriate approach, and transition is an example of when it may be appropriate.

**Senator Kolber:** Is it not true that, in some instances in financial institutions, they have tried it and failed?

**Mr. Cantor:** As a transition tool, senator, or as a general rule?

**Senator Kolber:** The idea of bringing someone in as a non-executive chairman. I do not think it would be fair to mention names, but think about it.

**Mr. Cantor:** That would be another reason to argue against it being mandatory.

**Senator Sylvain:** I want to change the subject. In talking about Confederation Life, a lot has been made of investments. Another way in which some insurance companies can find themselves in difficulty is in putting too much business on the books too rapidly, because that costs a great deal of money.

If we were to look through the Confederation Life financials for the last four or five years, would we see spectacular growth in the writing of life insurance?

**Mr. Cantor:** In the paper that we have tabled, we refer to the fact that the company grew from an asset base of \$5 billion in 1985 to something in the order of \$30 billion by 1992. That is quite a rapid rate of growth.

**Senator Sylvain:** There is a difference between growth in group insurance or pension plans, and life insurance. Life insurance costs a lot more. Do you have any idea whether this was predominantly life insurance, or other lines?

**Mr. Cantor:** I cannot answer to the "predominantly," but it certainly was the case that there was significant growth in the life insurance lines.

**Senator Sylvain:** Do you think this had some effect on the problems that the company had?

**Mr. Cantor:** I think the growth of the life insurance lines did create a need for long-term assets. I believe that the decision was taken that real estate would constitute a useful long-term asset to provide that support.

**Senator Sylvain:** Normally when one becomes involved in writing a lot of business, actuaries come in and make a great many assumptions. Some of those assumptions have to do with the price of real estate being level, up or down. Presumably all this was done, including the cost of putting the business on the books.

[Translation]

compagnie qui n'en compte qu'un petit nombre, ce principe de gestion serait également applicable à elle. Ma réponse est-elle assez précise?

**Le président:** Que pensez-vous de l'idée d'imposer cette séparation des fonctions entre président du conseil et directeur général, au lieu de dire simplement qu'elle est souhaitable?

**M. Cantor:** Je n'aimerais pas l'imposer, car je pense que même dans un établissement financier ce peut être une approche appropriée à certains moments, notamment en cas de transition.

**Le sénateur Kolber:** N'est-il pas vrai que certaines institutions financières ont essayé ce système et l'ont trouvé néfaste?

**M. Cantor:** En tant qu'outil de transition, sénateur, ou bien comme règle générale?

**Le sénateur Kolber:** L'idée de faire venir de l'extérieur un président non dirigeant. Je préfère ne pas citer de nom, mais pensez-y.

**M. Cantor:** Ce serait une autre raison militant contre l'obligation légale.

**Le sénateur Sylvain:** Je veux changer de sujet. On a beaucoup parlé des placements, dans le cas de Confédération-vie. Une autre source de difficulté pour quelques compagnies d'assurance consiste à souscrire trop de polices trop vite, car cela coûte beaucoup d'argent.

Si l'on regardait les états financiers de Confédération-vie des quatre ou cinq dernières années, y verrait-on une croissance spectaculaire des souscriptions d'assurance-vie?

**M. Cantor:** Dans le mémoire que nous avons déposé, nous mentionnons que la compagnie a vu son actif croître de 5 milliards de dollars en 1985 à près de 30 milliards dollars en 1992. C'est une expansion très rapide.

**Le sénateur Sylvain:** Il y a une différence entre l'expansion au niveau de l'assurance de groupe ou des régimes de pension, et l'assurance-vie. L'assurance-vie coûte beaucoup plus cher. Savez-vous s'il s'agissait surtout d'assurance-vie, ou bien d'autres produits?

**M. Cantor:** Je ne sais pas s'il s'agissait surtout d'assurance-vie, mais je sais que les produits d'assurance-vie ont connu une croissance importante.

**Le sénateur Sylvain:** Pensez-vous que cela ait contribué aux difficultés de la compagnie?

**M. Cantor:** Je pense que la croissance de l'assurance-vie a engendré un besoin d'éléments d'actif à long terme. Je crois qu'il a été décidé que l'immobilier constituerait un élément d'actif à long terme utile pour couvrir ces obligations.

**Le sénateur Sylvain:** Normalement, lorsqu'on souscrit un gros volume de polices d'assurance, les actuaires entrent en scène et formulent quantité d'hypothèses. Certaines d'entre elles prévoient la hausse, la baisse ou la stagnation des prix de l'immobilier, y compris le calcul du coût de la souscription de ce volume.



[Text]

From your response, you had two things go wrong. Perhaps it was too quick, and was not matched with assets that would grow with the increased liabilities. That is a statement, not really a question.

**Mr. Cantor:** I would prefer you left it as a statement, senator.

**The Chairman:** Mr. Cantor, one of the witnesses this morning recommended in his written brief, not in his oral presentation, that the actuary of a company not be an employee of that company. Basically he argues in his paper, filed with the committee, that one of the difficulties in tough situations is that an actuary is an employee of a company, and therefore somewhat less objective than might be the case if it were required that the consulting actuary be external rather than internal.

Do you have any views on that? It is an idea which had not been put before the committee previously. I am curious as to your reaction to that.

**Mr. Cantor:** In trying to run, or build, or shrink an institution you need a composite of the professional skills required to review the totality of the implications of proposed action on your part. That requires a team effort. It requires interaction among various members of the team. The internal actuary is not only a watchdog. That person is also an active participant in the development of strategy, policy and planning which flows from that interchange activity.

My response to your question is that a dynamic life insurance company needs to have an internal actuary. It may well be that there is some appropriate balance between internal and external actuaries, in the same way that there is a balance between internal and external accountants, but as an immediate reply I would not see a substitution of the internal role by an external one.

**The Chairman:** But there might be a balance, as you pointed out now exists with auditors.

Mr. Cantor and Mr. White, on behalf of the committee let me thank you very much for coming. You were very helpful to us.

Our next witness is John McNeil, President and CEO of Sun Life. Mr. McNeil has circulated a brief to us, which I believe most if not all of us have read.

Mr. McNeil, I understand that you will be making an opening statement. Since you were here to watch what happened with the previous witnesses, you know that you will then be subject to questions. In addition, you might introduce the individual who is with you. Finally, let me thank you for taking the time to come here from Montreal. I know it was difficult to fit into your schedule, and we appreciate your being here.

**Mr. John McNeil, Chairman and CEO, Sun Life Assurance Company of Canada:** Thank you, Mr. Chairman. With me today is Chris Barry, who is in charge of corporate and government relations, and who has prepared a massive briefing

[Traduction]

D'après vos réponses, deux choses ont mal tourné. Peut-être l'expansion a-t-elle été trop rapide et peut-être n'était-elle pas assortie à des éléments d'actif pouvant croître au rythme des obligations accrues. C'est une affirmation, plutôt qu'une question.

**M. Cantor:** Je préfère vous laisser la responsabilité de l'affirmation, monsieur.

**Le président:** Monsieur Cantor, l'un des témoins de ce matin a recommandé dans son mémoire écrit, non dans son exposé oral, que l'actuaire d'une compagnie ne soit pas un employé de celle-ci. En gros, il fait valoir dans le mémoire déposé auprès du comité que la difficulté dans une situation de crise est que l'actuaire est salarié de la compagnie et donc peut-être moins objectif que s'il était un consultant de l'extérieur.

Avez-vous une opinion à ce sujet? C'est une idée qui ne nous avait jamais été formulée auparavant. J'aimerais connaître votre réaction.

**M. Cantor:** Lorsqu'il s'agit de gérer, construire ou rétrécir une entreprise, il faut disposer de toute la gamme des compétences professionnelles requises par l'analyse de la totalité des répercussions que peut entraîner une décision. Cela suppose un travail d'équipe. Il faut une interaction entre les divers membres de l'équipe. L'actuaire interne n'est pas seulement un chien de garde. Il doit également participer activement à l'élaboration de la stratégie, de la politique et de la planification qui résulte de tout ce travail collectif.

Ma réponse à votre question est qu'une compagnie d'assurance-vie dynamique a besoin d'un actuaire interne. Il se peut bien qu'il faille trouver un équilibre approprié entre le rôle des actuaires internes et externes, de la même façon qu'il y a un équilibre entre les comptables internes et externes, mais à première vue il ne me semble pas que l'on puisse substituer un actuaire externe à l'actuaire salarié.

**Le président:** Mais il peut y avoir un équilibre à trouver, comme il en existe avec les comptables, ainsi que vous l'avez fait remarquer.

Monsieur Cantor et monsieur White, au nom du comité, je vous remercie grandement d'être venus. Vous nous avez été très utiles.

Notre prochain témoin sera John McNeil, président-directeur général de Sun Life. Monsieur McNeil nous a fait distribuer un mémoire que la plupart d'entre nous, sinon tous, avons lu.

Monsieur McNeil, si j'ai bien compris, vous allez faire une déclaration liminaire. Étant donné que vous étiez présent pour la comparution des témoins qui vous ont précédé, vous savez que l'on enchaînera avec des questions. Je vous inviterai par ailleurs à nous présenter la personne qui vous accompagne. Enfin, permettez-moi de vous remercier d'avoir pris le temps de venir ici de Montréal. Je sais qu'il a été difficile pour vous de trouver de la place dans votre emploi du temps, et nous vous sommes reconnaissants d'être venu.

**M. John McNeil, président du conseil d'administration et chef de la direction, Sun Life du Canada:** Merci, monsieur le président. M'accompagne aujourd'hui Chris Barry, qui est responsable des relations publiques et gouvernementales et qui a

## [Texte]

book for me which contains the answer to every question you might ask. However, I have some doubts about my ability to find the answers in a hurry, so he will find them for me.

In the first draft of my presentation I noted that I was Chairman and Chief Executive Officer, not President and Chief Executive Officer. I put in the line that I appear to be part of a dying breed. I decided it would be more discreet if I took that out of the public record. I would be happy to discuss that subject. I have some passions about it, as you might reasonably guess.

I sent a submission which was intended to reach your offices prior to the weekend. I hope that everyone has had a chance to look through it. The submission attempts to look beyond the case of Confederation Life and look at matters affecting the soundness and solvency of financial institutions in a fairly broad context. I have dealt with the subject under nine headings, those being "Deposit Insurance", "Ownership, Control and Commercial Links", "Governance", "Financial Disclosure", "Rating Agencies", "Accounting", "Demutualization", "The Role of the Regulator" and "CompCorp".

The only one of those that I want to talk about specifically on the record is deposit insurance, which is one of those peculiar things that if you do not have it, you do not need it, and if you do have it, you do need it. If we did not have it, we would be in fine shape, in my estimation.

The arguments in favour — and I was around when this was debated — was that deposit insurance promotes competition, innovation, regional development and all sorts of other good things. It encourages new entrants and it enhances the stability of the financial system.

The facts are that it increases the incidence of failure of financial institutions, it destabilizes the financial system and it endangers everyone. The life insurance industry is all yoked together through CompCorp and, as I have observed from time to time, if three fat men go overboard, we will all go with them. There is a real systemic risk there. It is to be hoped that the three fat men will remain in good health.

In practice, deposit insurance is a subsidy to the inexperienced, the incompetent and the dishonest, and the costs of that subsidy, it is argued, are not borne by the taxpayers, but that is absolute nonsense because ultimately they are borne by the customers of all financial institutions, and they happen to be the same body of people who are indeed the taxpayers.

Deposit insurance creates perverse disincentives. The incentive to be financially strong is weakened, as is the incentive to communicate with customers to tell them how strong you are, and that you are in good shape. At the turn of the century, that is what financial institutions were all about. They advertised that they

## [Translation]

préparé à mon intention un énorme cahier d'information qui contient la réponse à toutes les questions que vous pourriez me poser. J'ai néanmoins quelques doutes quant à ma capacité de trouver rapidement les réponses, et c'est donc lui qui les trouvera pour moi.

Dans la première ébauche de ma présentation que j'étais président du conseil d'administration et chef de la direction et non pas président-directeur général. J'avais ajouté une ligne disant qu'il semble que je fasse partie d'une espèce en voie d'extinction. J'ai néanmoins décidé qu'il serait peut-être plus sage d'enlever cette mention. Je me ferais néanmoins un plaisir d'en discuter avec vous. Cette question nourrit chez moi quelques passions, comme vous vous en doutez probablement.

J'avais préparé un mémoire en vue de le faire parvenir à vos bureaux avant la fin de semaine. J'espère que tout le monde a eu l'occasion de le parcourir. Ce mémoire va au-delà du cas de Confédération-vie et traite, dans un contexte assez large, de questions concernant la fiabilité et la solvabilité des institutions financières. Je traite de la question sous neuf rubriques, qui sont les suivantes: Assurance-dépôts, Propriété, contrôle et liens commerciaux, Régime de gestion, Divulgence de renseignements financiers, Agences d'évaluation du crédit, Comptabilité, La démutualisation, Le rôle de l'organisme de réglementation et SIAP.

La seule de ces questions dont j'aimerais vous entretenir plus particulièrement ici, afin que mes propos figurent au procès-verbal, est celle de l'assurance-dépôts, une de ces choses étranges dont, si vous ne l'avez pas, vous pouvez vous passer et, si vous l'avez, vous en avez besoin. Selon moi, si nous ne l'avions pas, nous nous porterions très bien.

Les arguments en faveur de l'assurance-dépôts (et j'étais là lorsqu'on en a débattu) sont qu'elle favorise la concurrence, l'innovation, le développement régional et quantité d'autres choses. Elle encourage les nouveaux entrants et améliore la stabilité du système financier.

En fait, elle augmente l'incidence d'échecs chez les institutions financières, déstabilise le système financier et met tout le monde en danger. L'industrie des assurances-vie est rattachée à la SIAP et, comme je l'ai souligné de temps à autre, si trois gros bonshommes passent par-dessus bord, nous y passons tous avec eux. Il existe donc un risque systémique réel. Il faut par conséquent espérer que les trois gros bonshommes demeurent en bonne santé.

Dans la pratique, l'assurance-dépôts est une subvention aux novices, aux incompetents et aux malhonnêtes, et d'aucuns arguent que les coûts de cette subvention ne sont pas payés par le contribuable. Cela est néanmoins parfaitement faux car en bout de ligne les coûts sont payés par les clients de toutes les institutions financières, soit ceux-là mêmes qu'on appelle les contribuables.

L'assurance-dépôts crée des désincentives perverses. En effet, l'incitation à être fort financièrement est affaiblie, tout comme l'est l'incitation à communiquer avec les clients pour leur dire à quel point vous êtes solide et en bonne posture. Au début du siècle, c'était là le propre des institutions financières. Elles



[Text]

had \$1 million worth of capital, that they were soundly run, and who their board of directors were. You do not see any of that any more.

A weighing of the cost-benefit analysis of deposit insurance will show that the costs far outweigh the benefits, and that substantial reform is absolutely essential. That applies to CDIC and equally to CompCorp. I stress that you cannot have one scheme for CompCorp and a totally different scheme for CDIC.

My own view is that co-insurance is the most effective thing to do. It has to be a worthwhile amount of co-insurance. I alighted on a figure of 80 per cent, with the idea that you did not drop off the cliff tomorrow morning but phased it in over four or five years.

We must deal with the anti-stacking rules which permit people to have as much as \$600,000 of insurance. Risk-based premiums are another idea. Yet another idea is voluntary membership.

If membership in CompCorp was voluntary, I would resign tomorrow. I would be willing to stand on my own feet. The second thing I would do is communicate with consumers and tell them why I was not a member of CompCorp, and why that was to their advantage as a customer of our company.

On Sunday night, long after I had written my brief and sent it in, I noticed a book on my bookshelf entitled *Ensuring Failure*. I wondered what that was about. I pulled it out, and found that it is subtitled, *Financial System Stability and Deposit Insurance in Canada*. It was written by Professors Carr, Mathewson and Quigley last February under the auspices of the C.D. Howe Institute. I have managed to read the introduction and the conclusion and not the middle, but I would commend that book to anyone who is interested in deposit insurance. It is a first class piece of work.

That completes my opening remarks. I will happily take your questions.

**Senator Kolber:** This is easy for me, because I agree with you 100 per cent. I have a question, though.

There are certain things that a government gets into that it really does not know how to get out of. For example, the U.S. government will tell you that the deductibility of interest on mortgages is something they wish they had never started, and would love to get out of but do not know how.

I have a feeling that our government is kind of sad that it got into deposit insurance. Maybe you could tell us how to get out.

**Mr. McNell:** My proposal for getting out is that 100 per cent deposit insurance, as it presently exists, is damaging to the interests of consumers. It costs them a ton of money. Through CDIC, it has cost them \$3.5 billion, and the proposal has been

[Traduction]

annonçaient ouvertement qu'elles avaient un capital de 1 million de dollars, qu'elles étaient dotées d'une bonne gestion et elles donnaient la composition de leur conseil d'administration. Ce sont là choses du passé.

Un examen attentif de l'analyse coûts-avantages de l'assurance-dépôts fait ressortir que les coûts l'emportent, et de loin, sur les avantages, et qu'une réforme en profondeur est absolument essentielle. Cela vaut autant pour la SADC que pour la SIAP.

À mon avis, c'est la coassurance qui est le mécanisme le plus efficace. Il importe cependant que cette coassurance soit suffisamment importante. J'ai abouti à un chiffre de 80 p. 100, avec l'idée qu'on ne ferait pas le plongeon dès demain matin, mais que le système serait mis en place progressivement, sur une période de quatre ou cinq ans.

Il nous faut nous occuper des règles anti-empilage, qui permettent aux gens d'accumuler jusqu'à 600 000 \$ en assurances. Un système de primes liées au risque sont une autre idée. Encore une autre possibilité est la participation volontaire.

Si la participation à la SIAP était volontaire, je démissionnerais dès demain. Je serais prêt à faire cavalier seul. La deuxième chose que je ferais serait de communiquer avec les consommateurs et de leur dire pourquoi je ne suis pas membre de la SIAP et pourquoi mon choix est à leur avantage, en tant que clients de notre compagnie.

Dimanche soir, longtemps après avoir fini de rédiger mon mémoire et l'avoir envoyé, j'ai remarqué sur un rayon de ma bibliothèque un ouvrage intitulé *Ensuring Failure*. Je me suis demandé de quoi il s'agissait. Je l'ai sorti et j'ai constaté qu'on lui avait donné pour sous-titre *Financial System Stability and Deposit Insurance in Canada*. C'est un livre qui a été écrit en février dernier par les professeurs Carr, Mathewson et Quigley sous l'égide de l'Institut C.D. Howe. J'ai réussi à lire l'introduction et la conclusion, en sautant par-dessus le développement, et je recommanderais ce livre à quiconque s'intéresse à l'assurance-dépôts. Il s'agit d'un excellent ouvrage.

Voilà qui termine mes remarques liminaires et je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

**Le sénateur Kolber:** Ce sera facile pour moi, car je suis d'accord avec vous à 100 p. 100. J'aurais néanmoins une question à vous poser.

Il est certaines choses dans lesquelles un gouvernement s'embarque sans vraiment savoir comment faire pour s'en sortir. Par exemple, le gouvernement américain vous dira qu'il aurait aimé n'avoir jamais rendu les intérêts payés sur une hypothèque déductibles, et qu'il aimerait bien faire marche arrière mais qu'il ne sait pas comment s'y prendre.

J'ai le sentiment que notre gouvernement regrette un peu de s'être lancé dans l'assurance-dépôts. Vous pourriez peut-être nous dire comment faire pour nous en sortir.

**Mr. McNell:** Ma proposition pour nous en sortir est la suivante. Une assurance-dépôts à 100 p. 100, soit ce qui existe à l'heure actuelle, nuit aux intérêts des consommateurs. Cela leur coûte un paquet d'argent. Cela leur a coûté 3,5 milliards de dollars à travers

[Texte]

made that we will move to a co-insurance system. Right now, your deposit is insured 100 per cent, next year it will be 95 per cent insured, the year after that it will be 90 per cent insured, and so on.

The only really telling argument in favour of deposit insurance is that little old ladies cannot understand that the trust company that pays her an extra .5 per cent is not as sound as the Royal Bank of Canada. I happen not to believe that. I think the little old lady is having you on, and that she can figure it out as well as the rest of us.

I think that consumers are a good deal more sophisticated than they are given credit for. I think that if there were co-insurance, they could sort their way through as to which institution they ought to do business with. Right now, with 100 per cent insurance on deposits of up to \$60,000, they do not care.

**Senator Kolber:** Mr. McNeil, if there were no insurance, which I am in favour of, although I am sure no one else here is —

**Senator Sylvain:** Oh yes.

**Senator Kolber:** If there were no insurance, do you foresee the possibility that the entire deposit business would somehow evolve to the five or six big banks and a few trust companies, and that that would be the end of it? Would a lot of the little ones not simply go out of business?

**Mr. McNeil:** As a practical matter, you are right, but I would think it would be possible for smaller institutions to survive if they conducted their affairs in a proper manner, and were competitive and so on.

Fundamentally, you are right. As I said in our submission, that is our history. Up until whenever it was, we had 12 chartered banks, period; end of message. The number of deposit takers expanded for a while. Laterally, it has contracted. I believe that there will be sufficient competitors left in the system that there will be effective competition. I do not think there will be an oligopoly at all. Small insurers, to take that example, have shown remarkable resilience in surviving and doing quite well.

**Senator Kolber:** There is a thrust in some of the submissions we have received to have a "CDIC-2" relating to the insurance industry.

**Mr. McNeil:** That is where I finish up.

**Senator Kolber:** What happens when we get a "CDIC-3" for mutual funds and "CDIC-4" for some other thing? This will be a never-ending spiral. If we have made the mistake, should we at least not exacerbate it by taking it further?

**Mr. McNeil:** I do not know what it is you would insure in the case of a mutual fund.

**Senator Kolber:** People are losing money, the same as with deposits.

[Translation]

la SADC, et il a été proposé que l'on opte pour un système de coassurance. À l'heure actuelle, votre dépôt est assuré à 100 p. 100; l'an prochain, ce sera 95 p. 100; l'année d'après, 90 p. 100, et cetera.

Le seul argument véritablement parlant en faveur de l'assurance-dépôts est que la petite vieille d'à côté ne comprend pas que la société de fiducie qui lui verse 0,5 p. 100 de plus n'est pas aussi solide que la Banque royale du Canada. Il se trouve que je ne suis pas d'accord. Je pense que la petite vieille vous emmène en bateau et qu'elle est tout aussi capable que vous et moi de comprendre.

Je pense que les consommateurs sont beaucoup plus sophistiqués qu'on est souvent prêt à l'admettre; que s'il y avait coassurance, ils parviendraient très bien à faire le tri nécessaire avant de décider avec quelle institution faire affaire. À l'heure actuelle, avec une assurance de 100 p. 100 sur un dépôt jusqu'à concurrence de 60 000 \$, peu leur importe.

**Le sénateur Kolber:** Monsieur McNeil, s'il n'y avait pas d'assurance, ce dont je serais en faveur, même si je suis convaincu que personne d'autre ici ne...

**Le sénateur Sylvain:** Oh que si.

**Le sénateur Kolber:** S'il n'y avait pas d'assurance, pensez-vous que l'on se retrouverait avec cinq ou six grosses banques et quelques sociétés de fiducie et que ça s'arrêterait là? Est-ce qu'un grand nombre des petites institutions cesseraient tout simplement d'exister?

**M. McNeil:** Sur le plan pratique, vous avez raison, mais il me semble qu'il serait possible pour des institutions plus petites de survivre si elles menaient leurs affaires comme il se doit, si elles étaient compétitives, et cetera.

Dans le fond, vous avez raison. Comme je l'ai dit dans notre mémoire, c'est notre histoire qui renferme l'explication à tout cela. Jusqu'à je ne sais plus trop quand, nous avions 12 banques à charte, un point c'est tout. Le nombre d'institutions de dépôts a augmenté pendant quelque temps pour ensuite diminuer. Je pense qu'il restera dans le système suffisamment de joueurs pour qu'il y ait une concurrence effective. J'exclue complètement toute possibilité d'un oligopole. Les petits assureurs, pour prendre un exemple, ont fait preuve d'énormément de ressort en survivant et en se débrouillant, ma foi, fort bien.

**Le sénateur Kolber:** Les auteurs de certains des mémoires que nous avons reçus prônent la création d'une «SADC-2» pour l'industrie des assurances.

**M. McNeil:** C'est avec cela que je conclus.

**Le sénateur Kolber:** Que se passerait-il alors si l'on avait une «SADC-3» pour les fonds mutuels et une «SADC-4» pour autre chose encore? Ce serait une spirale sans fin. Si nous nous sommes trompés, ne faudrait-il pas au moins ne pas aggraver les choses en allant plus loin encore?

**M. McNeil:** J'ignore ce que l'on assurerait dans le cas de fonds mutuels.

**Le sénateur Kolber:** Les gens perdent de l'argent, tout comme avec les dépôts.



[Text]

**Mr. McNeil:** Again, as I say, people out there are pretty sophisticated. The notion that they have to have an ironclad guarantee of getting their principal back is contradicted by the experience in mutual funds. People understand that mutual funds fluctuate — they go up and down. The only thing I can think that you would guarantee them against would be fraud, and I do not think that is proposed. I have never heard anyone suggest that mutual funds should be insured.

As I say, CompCorp was created ultimately at the behest of the provincial governments, who said to the industry, "You do it or we will." So we did.

I have to say at this stage in life that, as long as CDIC exists, indeed we do need CompCorp. It has to continue.

**Senator Kolber:** But you would be perfectly content with no CDIC and no CompCorp, is that right?

**Mr. McNeil:** I would.

**The Chairman:** Assuming that that preferred position is not available, as I understand it, Mr. McNeil, your position is that if there is a CDIC, then there must be a CompCorp, and CompCorp must be similarly insured to CDIC.

**Mr. McNeil:** I think it needs to be a Crown corporation on a similar basis to CDIC.

**The Chairman:** Your options are neither or both. Only having one is not on; is that what you are telling us?

**Mr. McNeil:** That is correct.

**Senator Stewart:** I have gone through the written brief and I have dog-eared certain pages. Starting on page 10 I read:

One of the questions posed by this Committee asks whether there should be enhanced disclosure by financial institutions to ensure that consumers are adequately informed about the health of the financial institutions with which they do business. I believe this to be a blind alley.

Then, on the following page, Mr. McNeil goes on:

A better approach, in my opinion, would be for the regulator to prepare, in consultation with the industry, a standard set of reasonably detailed inter-company comparisons.

The paragraph concludes:

Such a practice might well have alerted the Board of Confederation Life to pending troubles at an earlier date as evidenced by the following data derived from Duff & Phelps, the rating agency.

The implication is that the board of Confederation Life was bemused.

[Traduction]

**M. McNeil:** Encore une fois, comme je l'ai dit il y a quelques instants, les gens sont assez sophistiqués. L'idée qu'il leur faut une garantie en béton de récupération de leur capital est contredite par l'expérience des fonds mutuels. Les gens comprennent que les fonds mutuels fluctuent, ça monte et ça descend. La seule chose contre laquelle on voudrait les protéger serait la fraude, et je ne pense pas que ce soit ce qui a été proposé. Je n'ai jamais entendu quoique recommander que les fonds mutuels soient assurés.

Comme je le disais, la SIAP, au bout du compte, a été créée sur l'ordre des gouvernements provinciaux qui ont dit à l'industrie: «Faites-le, ou bien c'est nous qui le ferons». Alors nous nous sommes exécutés.

Il me faut dire que dans le contexte actuel, tant et aussi longtemps qu'existera la SADC, il nous faudra en effet la SIAP. Cela doit être maintenu.

**Le sénateur Kolber:** Mais vous seriez parfaitement heureux s'il n'y avait ni SADC ni SIAP, n'est-ce pas?

**M. McNeil:** En effet.

**Le président:** En supposant que votre préférence ne soit pas du domaine du possible, votre position, monsieur McNeil, si je l'ai bien comprise, est que s'il y a la SADC, il faut qu'il y ait la SIAP, et que la SIAP doit être à l'image de la SADC. C'est bien cela, n'est-ce pas?

**M. McNeil:** Je pense qu'il faudrait que ce soit une société d'État qui fonctionne à la manière de la SADC.

**Le président:** Vos options sont donc ni l'une ni l'autre ou bien les deux en même temps. N'en avoir qu'une des deux n'est pas une bonne solution. C'est bien cela, n'est-ce pas?

**M. McNeil:** C'est exact.

**Le sénateur Stewart:** J'ai parcouru votre mémoire et j'en ai écorné certaines pages. Je commencerai par un passage que je lis à la page 11 du texte français, et je cite:

Le comité nous demande de le conseiller sur la question de savoir s'il y aurait lieu d'obliger les institutions financières à publier davantage de renseignements dans le but d'informer adéquatement les consommateurs sur la viabilité des établissements auxquels ils confient leurs fonds. Selon moi, cela ne servirait à rien.

Monsieur McNeil poursuit comme suit à la page suivante:

Selon moi, il serait préférable que les organismes de réglementation établissent, en consultation avec le secteur des assurances, un ensemble standard de comparaisons raisonnablement détaillées entre les compagnies.

Il conclut ainsi le paragraphe:

Si une telle pratique avait été appliquée, le conseil d'administration de la Confédération aurait pu être averti plus tôt des problèmes potentiels, comme le démontrent les données suivantes recueillies par l'agence Duff et Phelps.

Il est sous-entendu que le conseil d'administration de Confédération-vie était dans un état d'hébétéude.

[Texte]

**Mr. McNeil:** That interpretation and spin might be put on it. I have no business making such assertions because I have no knowledge of what the Confederation board considered, or did not consider.

**Senator Stewart:** If that is not the way it should be read, then let me ask you what this sentence means:

Such a practice might well have alerted the Board of Confederation Life to pending troubles at an earlier date...

**Mr. McNeil:** We do intercompany comparisons, and have done for years. However, they are getting a little more pointed and a little sharper. I do not think that in 1989 the Sun Life board saw this kind of data. I think in the future they will.

The problem with intercompany comparisons is that quite often they are inconclusive. You are not sure of straight comparability. The only way to get at that, and have comparable data on the same basis, is if the regulator more or less mandates by saying, "This is what we want to measure and this is how you will measure it." I have suggested that the information needs to be fed first to the management, but also to the board.

I have suggested that, indeed, the regulator might be entitled to put in yellow highlighter, "You seem to be out of line here and there, which may or may not signify. Instruct the board that we would like the board to come back and say that they have examined the data, they have consulted with management and here are their responses to the information presented."

**Senator Stewart:** Perhaps this is the point for Mr. McNeil to tell us his views about the proper relationship between a board and management.

**Mr. McNeil:** Ultimately, the board is responsible for the direction of the company and for the appointment of the senior officers of the company. It is required, I think, to approve a great number of things, including the company's strategies, its investment policies and a whole host of other things.

There is a view floating around that the board ought to make strategy. My comment on that is that most Canadian-style boards do not have the expertise to make the strategy. What they do is approve or disapprove, as the case may be, the strategies put forward by the management.

**Senator Stewart:** I have said that a lot of directors are what I call decorative directors. They look good on the flagstaff. That is probably an exaggeration, but there is some truth in it, is there not?

**Mr. McNeil:** In my first-hand experience, there is no truth in it.

**Senator Stewart:** No truth at all?

[Translation]

**M. McNeil:** Cette interprétation est possible. Il ne me revient cependant pas du tout de faire de telles affirmations, car j'ignore tout de ce sur quoi le conseil d'administration de la Confédération s'est penché ou ne s'est pas penché.

**Le sénateur Stewart:** Si ce n'est pas là l'interprétation qu'il faut en donner, alors permettez-moi de vous demander ce que signifie cette phrase:

Si une telle pratique avait été appliquée, le conseil d'administration de la Confédération aurait pu être averti plus tôt des problèmes potentiels...

**M. McNeil:** Nous faisons des comparaisons entre compagnies, et ce depuis de nombreuses années. Celles-ci deviennent cependant un peu plus pointues et un peu plus précises. Je ne pense pas que le conseil d'administration de Sun Life ait vu ce genre de données en 1989. Je pense néanmoins que ce sera le cas à l'avenir.

Le problème avec les comparaisons entre compagnies est qu'elles n'aboutissent souvent pas à des conclusions. On ne peut pas être certain de faire des comparaisons directes. Le seul moyen d'avoir des données comparables est d'avoir un système dans le cadre duquel l'organisme de réglementation dit: «Voici ce que nous voulons mesurer et voici comment vous allez le mesurer». J'ai recommandé que les renseignements soient fournis d'abord à la direction mais également au conseil d'administration.

J'ai recommandé que l'organisme de réglementation soit autorisé à surligner le texte en jaune et à dire, par exemple: «Il semble que pour telle ou telle chose, ça ne colle pas. Dites au conseil d'administration que nous aimerions qu'il revienne et qu'il nous dise avoir examiné les données, consulté la direction et fourni telle ou telle réponse aux renseignements présentés».

**Le sénateur Stewart:** Il serait peut-être opportun que M. McNeil nous dise quels rapports doivent selon lui exister entre le conseil d'administration et la direction, quels sont les bons rapports à avoir.

**M. McNeil:** Au bout du compte, le conseil d'administration est responsable de l'administration de la compagnie et de la nomination des cadres supérieurs de celle-ci. Il me semble qu'il est tenu d'approuver un certain nombre de choses, y compris les stratégies de la compagnie, ses politiques d'investissement et quantité d'autres choses.

Certains estiment que c'est le conseil d'administration qui devrait fixer la stratégie. À mon avis, la plupart des conseils d'administration de type canadien n'ont pas les compétences nécessaires pour être en mesure de fixer la stratégie. Ce qu'ils font c'est accepter ou rejeter, selon le cas, les stratégies qui sont déposées auprès d'eux par la direction.

**Le sénateur Stewart:** J'ai déjà dit qu'un grand nombre de membres de conseils d'administration sont «décoratifs». Cela fait bien d'afficher leurs noms. C'est sans doute là une exagération, mais il y a tout de même du vrai là-dedans, n'est-ce pas?

**M. McNeil:** Si je m'appuie sur ma propre expérience, il n'y a pas du tout de vrai là-dedans.

**Le sénateur Stewart:** Pas du tout?



[Text]

**Mr. McNeil:** No truth at all. I serve on the board of CPR, Shell Canada, Sun Life and Marathon Realty. If you think I am a patsy sitting on another board, you have another story coming, because I am not. I have to say further that past directors of the Sun Life board have included Jean deGrandpré, Ian Sinclair and Senator Hartland Molson.

**Senator Stewart:** The real question is: Are you telling us about the membership of the board of Sun Life or the membership of the board of Confederation Life?

**Mr. McNeil:** I do not know anything about the board of Confederation Life.

**Senator Stewart:** So you cannot generalize.

**Mr. McNeil:** I cannot generalize, no.

**Senator Stewart:** Your testimony is limited to the experience of Sun Life.

**Mr. McNeil:** Yes, sir.

**Senator Kolber:** He also mentioned the CPR, and some other companies.

**Mr. McNeil:** The Shell board is entertaining because of its 70 per cent controlling shareholder.

**Senator Stewart:** I asked about the "proper relationship". By "proper" I mean one that could be generalized to apply to the companies you mention and to others such as Confederation Life.

**Mr. McNeil:** I would think the board has the duty to question what it is the management thinks they are up to. Certainly, that happens on our board. In fact, the management on our board, through long practice, rather anticipates those questions and tries to present what it is they think they are up to, and accepts any comments, criticisms or otherwise. Whether or not that happened on other life insurance company boards, I am not in a position to say. I would say it should happen.

**Senator Stewart:** At page 8 you say:

I would recommend that Canadian law be changed so that it is clearly stated that the first duty of the directors of a financial institution is to the depositors/policyholders and that their duty to shareholders is secondary.

**Mr. McNeil:** Quite so.

**Senator Stewart:** Do you think that many people, some of whom you mention, share that view?

**Mr. McNeil:** It does not arise in the case of Sun Life because we are a mutual company.

**Senator Stewart:** But where it does arise?

[Traduction]

**M. McNeil:** Non, pas du tout. J'ai siégé au conseil d'administration du Canadien Pacifique, de Shell Canada, de Sun Life et de Marathon Realty. Si vous pensez que je suis une dupe qui siège à un autre conseil d'administration, j'ai des nouvelles pour vous. J'ajouterai que comptent parmi les rangs des anciens membres du conseil d'administration de Sun Life Jean deGrandpré, Ian Sinclair et le sénateur Hartland Molson.

**Le sénateur Stewart:** La véritable question est la suivante: parlez-vous des membres du conseil d'administration de Sun Life ou des membres du conseil d'administration de Confédération-vie?

**M. McNeil:** Je ne sais rien du conseil d'administration de Confédération-vie.

**Le sénateur Stewart:** Vous ne pouvez donc pas généraliser.

**M. McNeil:** Non, je ne peux pas généraliser.

**Le sénateur Stewart:** Votre témoignage se limite à l'expérience de la Sun Life.

**M. McNeil:** C'est exact, monsieur.

**Le sénateur Kolber:** Il a également mentionné le Canadien Pacifique et d'autres compagnies.

**M. McNeil:** Le conseil d'administration de Shell est un cas amusant à cause de son actionnaire majoritaire qui détient 70 p. 100 des intérêts.

**Le sénateur Stewart:** Je vous ai interrogé sur ce qui constituerait de «bons rapports». Par «bons», j'entends des rapports qui pourraient s'appliquer aux compagnies que vous avez mentionnées ainsi qu'à d'autres comme Confédération-vie.

**M. McNeil:** Il me semble que le conseil d'administration a pour devoir de remettre en question ce que la direction pense qu'il est en train de faire. C'est ce qui se passe au sein de notre conseil d'administration. En fait, chez nous, forte de sa longue expérience, la direction prévoit ces questions et essaie de présenter ce qu'elle entrevoit, et elle accepte tous les commentaires, critiques et autres. Je ne suis pas en mesure de dire si cela se passe ou non au sein des conseils d'administration d'autres compagnies d'assurance. Je dirais qu'il faudrait qu'il en soit ainsi.

**Le sénateur Stewart:** Vous dites à la page 10 de la version française de votre mémoire, et je cite:

Je recommanderais que la loi canadienne soit modifiée afin de stipuler clairement que le devoir principal des administrateurs d'une institution financière est envers les déposants ou, selon le cas, envers les titulaires de polices, et que leurs obligations envers les actionnaires sont secondaires.

**M. McNeil:** Tout à fait.

**Le sénateur Stewart:** Pensez-vous qu'il y ait beaucoup de gens, dont certaines des personnes que vous avez mentionnées, qui partagent cette opinion?

**M. McNeil:** La question ne se pose pas dans le cas de Sun Life, étant donné que nous sommes une mutuelle.

**Le sénateur Stewart:** Où se pose-t-elle?

[Texte]

**Mr. McNeil:** I do not serve on any other board where it does arise.

**Senator Stewart:** It is a generalization.

**Mr. McNeil:** The generalization was confined to financial institutions.

**Senator Kolber:** I should like to interject, because I have been on the board of the TD Bank for 23 years. Our first, second, third and fourth responsibility is absolutely to the depositors. That is beyond any shadow of a doubt.

**Mr. McNeil:** That is the way it should be, senator.

**Senator Stewart:** It is wonderfully reassuring to know that.

**Senator Kolber:** If you are intending to laugh at capitalists, I will be laughing at academics.

**Senator Stewart:** I am not laughing at capitalists.

**Senator Kolber:** Yes, you are.

**Senator Stewart:** This blatant praise which they lavish on themselves in such quantities ceases to be credible.

Going back to the whole question of deposit insurance, you say:

I believe that an examination of the some 34 deposit takers that failed will show that the vast majority had a dominant shareholder whose influence ultimately led to the company's failure.

I have two questions in that regard: First, is this just a belief or a view which you take from your general philosophy, or is it one which is based on some empirical evidence?

Second, in the present context, do you think there is an element of dominant shareholder or dominant influence which was of consequence in the case of Confederation Life?

**Mr. McNeil:** No, there was not. That is the answer to the second question.

**Senator Stewart:** That does not help us. It just relates to the insurance of deposits. Thus, I go back to my first question.

**Mr. McNeil:** As to your first question, senator, you can walk through the list, which is conveniently published in book form. There is Standard Trust, Fidelity Trust, Greymac, Seaway, CCB, which is perhaps a middling case, Northwest Trust and Principal Savings and Trust. There are a number of trust companies and loan companies that have gone "belly-up." In the main, they were run by entrepreneurs, quite a lot of them real estate developers like Senator Kolber, except much smaller and less rich than he is. I would have been quite comfortable with him running a financial institution, because he has deep pockets, but some of these other guys do not.

[Translation]

**M. McNeil:** Je ne siège à aucun autre conseil d'administration où la question se poserait.

**Le sénateur Stewart:** C'est une généralisation.

**M. McNeil:** La généralisation a été limitée aux institutions financières.

**Le sénateur Kolber:** J'aimerais intervenir, car je siège au conseil d'administration de la Banque Toronto Dominion depuis 23 ans. Nos première, deuxième, troisième et quatrième responsabilités sont envers les déposants. Il n'y a aucun doute là-dessus.

**M. McNeil:** C'est ainsi que les choses devraient être, sénateur.

**Le sénateur Stewart:** Il est extrêmement rassurant de savoir cela.

**Le sénateur Kolber:** Si vous comptez vous moquer des capitalistes, je me moquerai des savants.

**Le sénateur Stewart:** Je ne me moque pas des capitalistes.

**Le sénateur Kolber:** Oh que si.

**Le sénateur Stewart:** Ces louanges dont ils n'ont cesse de se couvrir ne sont plus du domaine du crédible.

Pour en revenir à toute la question de l'assurance-dépôts, vous dites, et je cite:

Je pense que l'examen des quelque 34 établissements de dépôts qui ont fait faillite démontrera que la grande majorité d'entre eux avaient un actionnaire principal dont l'influence a, au bout du compte, mené l'entreprise à la faillite.

J'aurais deux questions à vous poser à ce propos. Premièrement, s'agit-il simplement là d'une croyance ou d'une opinion qui s'appuie sur votre philosophie générale, ou bien d'une conclusion qui s'appuie sur un certain nombre de preuves empiriques?

Deuxièmement, dans le contexte actuel, pensez-vous qu'il y ait eu un actionnaire principal ou une influence principale qui a joué un rôle dans le cas de Confédération-vie?

**M. McNeil:** Non. Voilà la réponse à la deuxième question.

**Le sénateur Stewart:** Cela ne nous aide pas. Cela ne s'applique qu'à l'assurance des dépôts. J'en reviens donc à ma première question.

**M. McNeil:** Pour ce qui est de votre première question, sénateur, vous pouvez parcourir la liste, qui se présente, pour des raisons de facilité d'utilisation, sous forme de livre. Il y a Standard Trust, Fidelity Trust, Greymac, Seaway, CCB, qui est peut-être un cas moyen, Northwest Trust et Principal Savings and Trust. L'on dénombre plusieurs sociétés de fiducie et sociétés de prêts qui ont coulé. Il s'agit pour la plupart de sociétés qui étaient gérées par des entrepreneurs, dont bon nombre étaient des promoteurs immobiliers comme le sénateur Kolber, sauf qu'ils étaient beaucoup plus petits et moins riches que lui. J'aurais été tout à fait à l'aise de le voir diriger une institution financière, car il a des poches très profondes, au contraire de certains de ces autres entrepreneurs.



[Text]

To entertain you for a moment, and because it relates to the subject at hand, I refer you to an article which appeared in the *Wall Street Journal* of Thursday, September 22, 1994. In the article there is reference to Investors Equity Life Insurance Company, which was seized this summer by Hawaiian regulators.

The facts concerning this insurance company are that it had a controlling shareholder who was also the manager. It had liabilities of \$155 million. The asset shortfall is estimated to have been between \$65 million and \$90 million. You may well ask, how can that be when there were liabilities of \$155 million and the hole might be as big as \$90 million. The answer is that the owner sensed that he was in a bit of trouble, and decided that leveraged treasury bond futures were the way out of that trouble. He levered himself up to the point where he controlled \$950 million worth of government securities with his \$155 million insurance company. He lost \$60 million on his bet.

Wait a minute, the size of the loss is \$65 million to \$90 million, which tells you that before he lost the \$60 million the hole was between \$5 million and \$30 million. There was no risk to him on the downside if he just rolled the dice and bet. There was a hope that he might win, and bail himself out of trouble.

The thing that annoys me about that story is that we have business in Hawaii. Through the guaranteed corporations we will be bailing him out of trouble. I find that quite unreasonable, if I may say so.

**Senator Angus:** Sir, first, I would like to welcome you and congratulate you on your submission. It is a very clear one. I found it extremely helpful. I think my colleagues probably did as well. It was particularly to the point.

I saw you at the back of the room when I was asking the previous witness, Mr. Cantor, about the rating agencies. Were you here this morning when representatives of those agencies appeared?

**Mr. McNeil:** No, I was not.

**Senator Angus:** We talked about information and the fact that the quality of information needs to be upgraded continually. They said that to the extent that the quality is good, the system works. When it becomes less and less reliable, or of a lower quality, then we get these breakdowns.

The issue then became one of how they receive their information, and should the government have a responsibility to provide this high quality information. I had trouble with that, because it seems to me that the rating agencies have the ability to obtain all the information that is needed. I have the sense from your submission that you are not asking for a lot more disclosure. You mentioned what Senators Kolber and Stewart talked about, that is, the comparative list.

Can you comment on the rating agencies? I ask that because I was intrigued by your suggestion that in certain limited

[Traduction]

Pour vous divertir un instant, et parce que cela est lié à la question qui nous occupe, je vous renverrai à un article paru dans le *Wall Street Journal* du jeudi 22 septembre 1994. Dans l'article, il est question de l'*Investors Equity Life Insurance Company*, qui a été saisie cet été par l'organisme de réglementation hawaïen.

Cette compagnie d'assurance avait un actionnaire principal qui en était également le gestionnaire. Elle avait des engagements de 155 millions de dollars. Il manquait entre 65 et 90 millions du côté de son actif. Vous vous demandez peut-être comment cela est possible: des engagements de 155 millions et un trou pouvant atteindre 90 millions de dollars. La réponse est que le propriétaire sentait que les choses n'allaient pas très bien et a décidé que la solution était de spéculer sur des bons du trésor à terme. Il s'est endetté au point de contrôler des titres du gouvernement d'une valeur de 950 millions de dollars avec sa compagnie d'assurance de 155 millions de dollars. Son pari lui a coûté 60 millions de dollars.

Un instant. La perte a été chiffrée à entre 65 et 90 millions de dollars, ce qui nous dit qu'avant qu'il perde les 60 millions de dollars, le trou était d'entre 5 et 30 millions de dollars. Il n'y avait aucun risque pour lui s'il se contentait de lancer les dés et de parier. Il pouvait espérer gagner et se tirer d'affaire.

Ce qui m'ennuie avec cette histoire c'est que nous avons des intérêts à Hawaï. Par l'intermédiaire des sociétés qui sont garanties, on va lui venir en aide. Je trouve cela parfaitement déraisonnable.

**Le sénateur Angus:** Permettez-moi, tout d'abord, de vous souhaiter la bienvenue et de vous féliciter pour votre mémoire. Il est des plus clairs. Je l'ai trouvé extrêmement utile. C'est sans doute également le cas de mes collègues. Vous allez droit au but.

Je vous ai aperçu au fond de la salle lorsque j'interrogeais le témoin qui vous a précédé, M. Cantor, au sujet des agences d'évaluation du crédit. Étiez-vous ici ce matin lors de la comparaison de représentants de ces agences?

**M. McNeil:** Non.

**Le sénateur Angus:** Nous avons parlé des renseignements et du fait que la qualité des renseignements doit être sans cesse améliorée. Ils nous ont dit que le système fonctionne à condition que la qualité soit bonne. Lorsque les renseignements deviennent de moins en moins fiables, ou baissent en qualité, c'est alors que surviennent ces crises.

La question devient ensuite celle de savoir comment ils reçoivent ces renseignements et si le gouvernement devrait être responsable de fournir des renseignements de qualité élevée. J'ai de la difficulté avec cela, car il me semble que les agences d'évaluation du crédit ont la capacité d'obtenir tous les renseignements nécessaires. J'ai l'impression, à la lecture de votre mémoire, que vous ne demandez pas une bien plus grande divulgation. Vous avez mentionné ce dont ont parlé les sénateurs Kolber et Stewart, soit la liste comparative.

Pourriez-vous nous dire quelques mots sur les agences d'évaluation du crédit? Je vous le demande car j'ai été intrigué par

[Texte]

circumstances at least, they could, perhaps, be regulated. You directed our attention to that.

**Mr. McNeil:** Rating agencies have a legitimate place in this world. Our experience with the ones with which we deal is pretty good. We supply them with information by the proverbial tonne. They get the OSFI 54 for as many years back as they want. They have our U.S. NAIC filings, which are weighty documents. They also take our investment plans, policies and procedures — a whole stack of material.

**Senator Angus:** You give them whatever they want, is that right?

**Mr. McNeil:** We give them whatever they want. There is no reason not to. We work with them. They come up with their ratings and we have to accept whatever it is that they say about us. So far, they have said pretty kind things.

I have some problems with unsolicited ratings. I spend \$100,000 a year on rating agencies right now, while there are a lot of other guys who say, "You can have my services for a mere \$35,000. Here I am." To that I say, "Get lost." They say, "May we have your OSFI 54?" The answer is, "No, you can't. We don't want to be rated by you. We have three ratings by internationally recognized rating services. We do not need a fourth, a fifth, a sixth and a seventh."

It chews up a tremendous amount of management time, among other things. If I had my way, I would have a rule that an insurance company that had a certain number of ratings from recognized rating agencies could enjoin another rating agency from performing an unsolicited rating. Ultimately, unsolicited ratings are pretty irresponsible, because you do not have the insight into all the complexities of which life insurance is composed if you do not have access to management.

I do not know whether that is fully responsive to the question that you had in mind, senator.

**Senator Angus:** There was one other line which I think I quoted to Mr. Cantor. It was that in a circumstance where there is either a going concern work-out under way, possibly the regulator should have the power at that point to ask the rating agencies to suspend their rating.

**Mr. McNeil:** As a practical matter, I suspect that a Canadian regulator does not have any power over a United States-based rating agency which, presumably, could do whatever it pleased within the confines of the United States. Perhaps the whole idea is not practical.

I go back to say that I had some conversations with the rating agencies back in July. The subject at that time was Confederation

[Translation]

your suggestion que dans certaines circonstances très précises, en tout cas, celles-ci pourraient être assujetties à une réglementation. Vous avez attiré notre attention là-dessus.

**M. McNeil:** Les agences d'évaluation du crédit ont une place légitime à occuper dans notre monde. Notre expérience avec celles avec lesquelles nous faisons affaire a été assez bonne. Nous leur fournissons des renseignements à la tonne proverbiale. Elles obtiennent le formulaire 54 du BSIF pour autant d'années qu'elles veulent remonter en arrière. Elles ont nos déclarations au NAIC américain, qui sont des documents volumineux. Elles prennent également nos plans d'investissement, nos politiques et nos procédures... tout un tas de documents.

**Le sénateur Angus:** Vous leur donnez ce qu'elles veulent, n'est-ce pas?

**M. McNeil:** Nous leur donnons tout ce qu'elles veulent. Il n'y a aucune raison de ne pas le faire. Nous travaillons avec elles. Elles donnent leurs évaluations du crédit et nous devons accepter ce qu'elles disent à notre sujet. Jusqu'ici, elles n'ont eu que des choses favorables à dire à notre sujet.

J'ai quelques difficultés quant aux évaluations de crédit non demandées. Je dépense en moyenne 100 000 \$ par an sur les agences d'évaluation du crédit, mais il y en a beaucoup d'autres qui disent: «Vous pouvez avoir mes services pour 35 000 \$. Me voici». À cela je réponds: «Cela ne m'intéresse pas». Ils me demandent: «Peut-on avoir votre formulaire 54 du BSIF?» La réponse est: «Non. Nous ne voulons pas être évalués par vous. Nous avons trois évaluations faites par des services d'évaluation du crédit reconnus à l'échelle internationale. Nous n'avons pas besoin d'une quatrième, d'une cinquième, d'une sixième et d'une septième».

Cela accapare beaucoup de temps du côté de l'équipe de gestion, entre autres choses. Si je pouvais faire ce que je voulais, j'aurais une règle autorisant une compagnie d'assurance qui a plusieurs évaluations fournies par des agences réputées à empêcher une autre société de cotation financière de faire une évaluation non demandée. Tout compte fait, ces cotations spontanées sont relativement irresponsables, car il est impossible de comprendre tous les aspects complexes des assurances-vie si vous n'avez pas accès à la direction.

J'ignore si cela répond bien à votre question, sénateur.

**Le sénateur Angus:** Il y a, je pense, une autre phrase que j'ai lue à M. Cantor. Dans les cas de règlement de problème d'entreprise active en cours, l'organisme de réglementation devrait pouvoir demander aux sociétés de cotation financière de suspendre leur évaluation.

**M. McNeil:** Sur le plan pratique, j'imagine qu'un organisme de réglementation canadien n'aurait aucun pouvoir sur une société de cotation américaine qui pourrait vraisemblablement faire comme bon lui semble à l'intérieur du territoire américain. Peut-être que toute cette idée n'est pas du tout pratique.

J'ai eu des conversations avec les sociétés de cotation en juillet. Le sujet dont il était question à l'époque était la Confédération-



[Text]

Life. That might have been a mistake on my part, but I had those conversations, anyway.

I will repeat what I wrote in my brief:

Moreover, given the possibilities that the rescue consortium could have succeeded, it is hard to say on what basis the rating agencies could have so confidently expressed opinions on August 4th and 5th.

What they did was sort of drop the ratings of Confederation down the elevator shaft. I will not say that is what brought down Confederation, but it was not helpful.

**Senator Angus:** You have touched on some of the remarks which you set out at pages 21 and 22 of your brief concerning the levels of intervention. You have referred us to the U.S. model as being possibly interesting and instructive. We have talked a bit about what appear to be the inadequacies of our insolvency laws, be it the CCAA, the Winding-up Act or the Bankruptcy Act, as amended. I have the sense that they are totally inadequate to deal with these problems.

**Mr. McNeil:** I agree with you. I would caution you that the account I give on pages 21 and 22 of the system down in the United States is much oversimplified. They do have a hierarchy of intervention.

I was interested in an article which appears in the *National Underwriter* which arrived on my desk yesterday. It concerns some remarks made by Mr. Palmieri, who is the rehabilitator for Confederation Life. The article states in part:

"But a rehabilitation can be a coat with many colors. When you file for rehabilitation you have a lot of flexibility," he added.

A rehabilitation, he explained, could involve an "orderly liquidation" in which the assets and liabilities of Confed's U.S. companies would be individually sold off over time.

On the other hand, he said, a rehabilitation could involve the sale of the U.S. branch as a whole.

Or third, he said, rehabilitators could draw up a plan similar to the one implemented by regulators during the rehabilitation of Mutual Benefit.

"That essentially involves collecting earnings on the invested assets, paying benefits, paying expenses and rebuilding the asset portfolio through retained earnings...until the economic deficit that was the cause of the problem in the first place is covered," Mr. Palmieri explained.

It is interesting to me that one way of rehabilitating the company, according to Mr. Palmieri, is liquidating it. That boggles the mind a bit. However, there are a number of options.

What happens down there in the United States is that they dig deep into the pockets of the guarantee associations in the rehabilitation process. They must be reasonably confident that

[Traduction]

vie. C'était peut-être une erreur de ma part, mais j'ai eu ces conversations.

Je vous répète ce que je dis dans mon mémoire:

Par ailleurs, compte tenu du fait que le consortium aurait très bien pu réussir sa tentative de sauvetage, on ne voit pas très bien où les agences d'évaluation du crédit ont été puiser les éléments d'information qui auraient pu servir de base aux opinions qu'elles ont exprimées avec tant d'aplomb les 4 et 5 août.

En fait, elles ont plus ou moins jeté les cotes de la Confédération dans la cage d'ascenseur. Je n'irai pas jusqu'à dire que c'est cela qui a amené l'effondrement de la Confédération, mais cela n'a pas aidé.

**Le sénateur Angus:** Vous avez soulevé plusieurs des observations que vous faites aux pages 25 et 26 de votre mémoire, concernant les niveaux d'intervention. Vous nous avez renvoyés au modèle américain dont vous dites qu'il pourrait être intéressant et utile. Nous avons discuté un peu des lacunes de nos lois en matière d'insolvabilité, qu'il s'agisse de la Loi sur les associations coopératives du Canada, de la Loi sur les liquidations ou de la Loi sur la faillite, telle qu'elle a été modifiée. J'ai l'impression que ces lois sont tout à fait insuffisantes face à ces problèmes.

**M. McNeil:** Je suis d'accord avec vous. Je m'empresse cependant de préciser que mon explication du système américain, que je donne aux pages 25 et 26, est très simplificatrice. Les Américains ont une hiérarchie d'intervention.

Un article paru dans le *National Underwriter*, qui est arrivé sur mon bureau hier, a piqué mon intérêt. Il fait état de certaines observations faites par M. Palmieri, l'architecte du redressement de Confédération-vie. Je vous lis un extrait de l'article:

«Mais un redressement peut s'effectuer de bien des façons. Lorsque vous faites une demande de redressement, vous avez beaucoup de souplesse», a-t-il ajouté.

Un redressement, a-t-il expliqué, pourrait prévoir une «liquidation ordonnée» dans le cadre de laquelle l'actif et le passif des compagnies américaines de la Confédération seraient liquidés séparément et progressivement.

D'un autre côté, il a dit qu'un redressement pourrait supposer la vente de la succursale américaine dans son entier.

Troisièmement, il a dit que les responsables du redressement pourraient établir un plan semblable à celui mis en place lors du redressement de Mutual Benefit.

«Cela suppose, essentiellement, réaliser des bénéfices sur les investissements, distribuer les bénéfices, payer les dépenses et rebâtir le portefeuille grâce aux bénéfices non répartis...en attendant que soit comblé le déficit qui était à l'origine du problème», d'expliquer M. Palmieri.

Je trouve intéressant qu'une façon de redresser la compagnie était de la liquider, selon M. Palmieri. C'est assez incroyable. Il existe cependant plusieurs options.

Ce qui se passe aux États-Unis, c'est que dans le cadre du processus de redressement, ils vont fouiller très loin dans les poches des associations garantes. Ils doivent être relativement sûrs

[Texte]

they can repay the guarantee associations; otherwise, they have to liquidate. In effect, they can sort of borrow money.

People have talked about whether or not the regulator has the power to sort these things out. My answer to that is that he does not need powers, he just needs cash money, coin of the realm, and it is not available to him. I think you have a real problem there until you sort out how you get money into the hands of the regulator. I hope very much that he will decide not to make it my money, as it were. Somehow or other, there must be a pot to take care of these things.

**Senator Angus:** My philosophical hero in this committee is that old Tory Senator Kolber. In reading through your document and hearing your comments on the insurance issue, Mr. McNeil, you have very much a hands-off point of view. You would let the system operate without government intervention.

You have pointed out that for many years there were no failures at all. It has only been since we have complicated things that we have had more failures. Is your message to this committee, as we struggle with our report one year after the new legislation, not so much to tinker with OSFI in giving it more teeth but, perhaps, to have a legal system in place which would suffice when there is a Chapter 11 problem, or something like the U.S. example you mentioned in your brief?

**Mr. McNeil:** I stand by my previous statement. I think we could have something in place other than the situation where the only two options are the Winding-up Act or a continuation. There has to be something in the middle somewhere. Precisely how you would devise it, I do not know.

Going back to the earlier subject of deposit insurance, while I think that if we had any common sense we would abolish it, I am practical enough to realize that that is highly unlikely. It is so unlikely as to be dismissed as a possibility. However, we must get some market discipline back into the system. You can do that with co-insurance. If the proverbial little old lady — and maybe I should use little old man occasionally — has \$20,000 and he gets only \$16,000 back, that is tough, but it is not the end of the world for him, at least not in my estimation.

**Senator Angus:** If you feel that having some market discipline in play, that that in itself will do more than all these other band-aids, I think we need to focus on it.

**Mr. McNeil:** I think it would do a lot for the system if we were to put in place a co-insurance feature. Grant Reuber has come up with the idea of a 2 per cent fee. I say, "Why bother?" It is so inconsequential as to be ineffectual, in my estimation.

[Translation]

de pouvoir rembourser ces associations sans quoi la liquidation est inévitable. Cela revient en fait à emprunter l'argent.

On a parlé de la question de savoir si l'organisme de réglementation a le pouvoir de faire le tri dans tout cela. Ma réponse est qu'il n'a pas besoin de ce pouvoir; il n'a besoin que d'argent, en espèces sonnantes et trébuchantes; or, cet argent n'est pas à sa disposition. Je pense que le problème demeurera tant que l'on n'aura pas trouvé le moyen de mettre cet argent entre les mains de l'organisme de réglementation. Ce que j'espère ardemment c'est qu'il ne décidera pas d'aller chercher mon argent. Il faudra d'une façon ou d'une autre qu'il y ait un pot quelque part pour couvrir ce genre de choses.

**Le sénateur Angus:** Mon héros philosophique au sein du comité est ce vieux Tory de sénateur Kolber. Après avoir lu votre document et entendu vos observations sur la question des assurances, monsieur McNeil, il me semble que vous prônez le laisser-faire. Vous laisseriez le système fonctionner sans intervention gouvernementale.

Vous avez souligné qu'il n'y a pas eu de faillite pendant de nombreuses années. Ce n'est que depuis que nous avons compliqué les choses que les faillites se sont multipliées. Votre message au comité, qui rédige son rapport une année après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, est qu'au lieu de modifier le BSIF de façon à le renforcer, il vaudrait mieux avoir en place un système juridique tel qu'il suffirait, en cas de problème de type chapitre 11, ou de quelque chose comme l'exemple américain que vous mentionnez dans votre mémoire. C'est bien cela, n'est-ce pas?

**M. McNeil:** Je maintiens ma déclaration antérieure. Je pense que nous pourrions avoir en place autre chose qu'un système où les deux seules options sont la Loi sur les liquidations ou le maintien des activités. Il faut qu'il y ait quelque chose entre les deux. Reste à savoir comment procéder. Je ne sais pas.

Pour en revenir à ce dont nous discutons tout à l'heure, soit l'assurance-dépôts, même si je pense que la chose logique à faire serait de l'abolir, je suis suffisamment pratique pour reconnaître qu'il y a peu de chances que cela se réalise. Les chances que cela se fasse sont d'ailleurs si réduites que ce n'est même pas une possibilité à envisager. Il nous faut cependant remettre dans le système un peu de discipline. La coassurance serait un moyen d'y parvenir. Si la petite vieille proverbiale (et peut-être que je devrais de temps en temps parler du petit vieux proverbial) a 20 000 \$ et si disons, cette fois, «il» ne reçoit en retour que 16 000 \$, c'est dur, mais ce n'est pas la fin du monde pour lui, du moins pas dans ma façon de voir les choses.

**Le sénateur Angus:** Si vous pensez que le fait qu'il y ait un peu de discipline dans le marché fasse plus que toutes ces autres solutions-pansements, alors je pense qu'il nous faudrait y réfléchir.

**M. McNeil:** Je pense que le système serait de beaucoup amélioré si l'on mettait en place un mécanisme de coassurance. Grant Reuber a proposé des frais de 2 p. 100. Je dis: «Pourquoi faire?» À mon avis, c'est si petit que cela n'aura sans doute pas grand effet.



[Text]

**Senator Angus:** Someone mentioned another form of co-insurance which confused me at first. It was not having a deductible or fee but, rather, having the CDIC or its equivalent insure up to 50 per cent or 60 per cent, and then have a private sector insurer do the risk assessment of the various institutions. The rate he will charge for that retention, or whatever, will reflect on the reliability of the institution. How does that sound to you?

**Mr. McNeil:** It is an eternal mystery as to why there never has been private insurance available by way of deposit insurance. I am sure I do not know the answer to that question.

If I were to start a business, I would insure the first piece and not the second piece. I think the second piece might be the high risk piece because, presumably, you recover something. The assets of the institution are not totally worthless. It is that last little piece at the top that kills you in terms of insuring the risk.

**Senator Sylvain:** Mr. McNeil, I want to assure you that Senator Kolber is not the only fiscal conservative in the room. I agree with most of what you have said concerning deposit insurance.

One of the arguments against taking away deposit insurance is that it would drive all the business to the big people, and none of the small people could survive. No new people could create businesses in order to compete.

Yet, one of the most active fields of finance today is mutual funds. If that were the case, then in the United States there would be Fidelity, and in Canada there would be Investors. Every day it seems to me the list of mutual funds in the paper keeps growing and growing, only because somebody says, "I have got a pretty good idea, give me your money and I will do something with it." Could that not apply just as well to the trusts, other companies and life insurance companies, which would allow them to grow?

**Mr. McNeil:** Life companies, trust and traditional deposit takers involve guarantees. There are no guarantees in mutual funds.

**Senator Sylvain:** We have just eliminated the deposit insurance on your suggestion. I was just saying, if we eliminate deposit insurance, is there no place for new people to come into the market?

**Mr. McNeil:** I would think there should be, and could be.

**Senator Sylvain:** In reading some of the notes on your brief, one thing surprised me; that is, that you oppose joining the CDIC and OSFI. I have always felt that the CDIC was the claims department for the insurance company called "OSFI". Did I understand you correctly?

[Traduction]

**Le sénateur Angus:** Quelqu'un a mentionné une autre forme de coassurance qui m'a au départ dérouté. Il s'agissait de ne pas avoir de deductible ni de cotisation mais plutôt de faire en sorte que la SADC ou son équivalent assure jusqu'à 50 ou 60 p. 100 du montant, un assureur du secteur privé étant chargé de faire l'évaluation des risques des diverses institutions. Ce qu'il demandera pour la rétention portera un jugement sur la fiabilité de l'institution. Comment cela vous paraît-il?

**M. McNeil:** La question de savoir pourquoi il n'y a jamais eu d'assurance privée sous forme d'assurance-dépôts relève du mystère le plus complet. Je suis certain d'ignorer la réponse à cette question.

Si je devais lancer une affaire, j'assurerais le premier élément mais pas le deuxième. Le deuxième serait peut-être l'élément à haut risque car vous allez sans doute récupérer quelque chose. L'avoir de l'institution n'est pas complètement dénué de valeur. C'est ce petit morceau tout en haut qui vous tue sur le plan assurance contre le risque.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur McNeil, je tiens à vous assurer que le sénateur Kolber n'est pas le seul conservateur en matière de finances dans la salle. Je suis d'accord avec vous sur la majorité des choses que vous avez dites relativement à l'assurance-dépôts.

L'un des arguments qui militent contre la suppression de l'assurance-dépôts est que cela ramènerait le gros des activités commerciales aux gros joueurs, et aucun des petits ne pourrait survivre. Il n'y aurait pas sur le marché de nouveaux entrants capables de lancer des entreprises et d'être concurrentiels.

Or, l'un des domaines financiers les plus actifs aujourd'hui est celui des fonds mutuels. Si les choses étaient différentes, aux États-Unis il y aurait Fidelity et au Canada il y aurait Investors. Il me semble que chaque jour la liste des fonds mutuels qui apparaît dans les journaux s'allonge, et ce tout simplement parce que quelqu'un dit: «J'ai une assez bonne idée; donnez-moi votre argent et j'en ferai quelque chose». Cela ne pourrait-il pas aussi bien s'appliquer aux fiducies, à d'autres compagnies et à des compagnies d'assurance-vie, ce qui leur permettrait de s'accroître?

**M. McNeil:** Les compagnies d'assurance-vie, les sociétés fiduciaires et les institutions de dépôts traditionnelles offrent des garanties. Il n'y a pas de garantie du côté des fonds mutuels.

**Le sénateur Sylvain:** Nous venons tout juste d'éliminer l'assurance-dépôts conformément à votre suggestion. Je demandais tout simplement, si l'on éliminait l'assurance-dépôts, s'il n'y aurait pas de place sur le marché pour de nouveaux entrants?

**M. McNeil:** Il me semble qu'il devrait et qu'il pourrait y en avoir.

**Le sénateur Sylvain:** À la lecture de certaines des notes relatives à votre mémoire, il est une chose qui m'a étonné: vous vous opposez à la fusion de la SADC et du BSIF. J'ai toujours considéré la SADC comme étant le service des demandes d'indemnisation de la compagnie d'assurances appelée BSIF. Vous ai-je bien compris?

[Texte]

**Mr. McNeill:** I will quote my old chum, Grant Reuber, who said that giving the regulator the exclusive right to tax deposits to cover his delays and mistakes makes no more sense than giving the deposit insurer the exclusive right to avoid losses by suffocating the system with restrictions and regulations. That says it all. I think these are two different functions, and you had better keep them apart.

**Senator Sylvain:** Much of the testimony we had in prior hearings on OSFI and the CDIC, by the head people of these organizations, seemed to indicate that there was a great deal of overlap, duplication and unnecessary expense. There were turf wars. There were problems with auditing standards and accounting standards. From all of that testimony, I would have thought the obvious thing to do was to put one head running both of these legs, and have them do the same thing.

**Mr. McNeill:** Duplication, in itself, is not necessarily a bad thing. There is all kinds of duplication in this world. We might be better off if there were only one life insurance company in Canada. We would eliminate a lot of duplication. Therefore I do not think the duplication argument is valid.

The turf wars are much exaggerated, as is the notion of non-cooperation. Up until 1987, the CDIC was just a paymaster with little in the way of teeth. My impression is that the CDIC and OSFI have worked together effectively in recent times. You may have heard testimony contradicting that, but that is my impression.

Grant Reuber, being a former professor, is given to delivering lectures. I have copies of several of his lectures which deal with the subject you mentioned. He makes a fairly convincing case that the situation is not that bad.

**Senator Sylvain:** But you will agree that, up until a while ago, the CDIC was merely a paymaster for what I call the "claims department".

**Mr. McNeill:** Yes.

**Senator Sylvain:** Instead of letting OSFI go ahead and do the work of regulating and setting out the seven manuals, they gave it to this other body. Perhaps, then, we should eliminate OSFI?

**Mr. McNeill:** I will not bite on that one.

**Senator Meighen:** I would like to add my word of welcome to Mr. McNeill and Mr. Barry.

I want to go back to the issue of financial disclosure, and preface my remarks by saying that I do not think that is a panacea. We have heard testimony and private conversation that there is less information on life insurance companies and financial institutions readily available to the public today than there was some time ago. Would you agree? I was told all kinds of information was available a while ago in public libraries, and it is no longer available. The OSFI report, or a similar report to OSFI

[Translation]

**M. McNeill:** Je citerai mon vieux copain, Grant Reuber, qui a dit qu'accorder à l'organisme de réglementation le droit exclusif d'imposer les dépôts pour couvrir ses retards et ses erreurs n'est pas plus logique que d'accorder à l'assureur-dépôts le droit exclusif d'éviter toute perte en étouffant le système à coups de restrictions et de règlements. Cela résume bien toute la situation. Je pense qu'il s'agit là de deux fonctions différentes qu'il conviendrait de garder bien séparées l'une de l'autre.

**Le sénateur Sylvain:** Le gros des témoignages qui nous ont été faits lors d'audiences précédentes sur le BSIF et la SADC par les administrateurs de ces organismes laissent entendre qu'il y avait beaucoup de chevauchements, de duplications et de dépenses inutiles. Il y avait des guerres de territoire. Il y avait des problèmes avec les normes en matière de vérification et de comptabilité. D'après tous ces témoignages, j'aurais pensé que la chose la plus évidente à faire serait d'avoir un seul engagé dans les deux manches, et que les deux fassent la même chose.

**M. McNeill:** La duplication en soi n'est pas forcément une mauvaise chose. Il y a toutes sortes de duplications dans ce monde. On se porterait peut-être mieux s'il n'y avait au Canada qu'une seule compagnie d'assurance-vie. On éliminerait beaucoup de duplications. Voilà pourquoi j'estime que l'argument de la duplication n'est pas valable.

Les guerres de territoire ont été de beaucoup exagérées, tout comme l'a été la notion de non-coopération. Jusqu'en 1987, la SADC n'était rien d'autre qu'un caissier sans grandes munitions. Mon impression est que la SADC et que le BSIF ont travaillé ensemble de façon efficace ces derniers temps. Vous aurez peut-être entendu des témoignages contraires, mais c'est là mon impression.

Grant Reuber, en sa qualité d'ancien professeur, a tendance à faire un cours magistral. J'ai des copies de plusieurs de ses cours traitant du sujet que vous avez mentionné. Il explique de façon assez convaincante que la situation n'est pas si grave.

**Le sénateur Sylvain:** Mais vous conviendrez que jusqu'à il y a quelques temps, la SADC n'était qu'un caissier pour ce que j'appellerais le «service des demandes d'indemnisation», n'est-ce pas?

**M. McNeill:** Oui.

**Le sénateur Sylvain:** Au lieu de laisser le BSIF poursuivre avec le travail de réglementation et de préparation des sept manuels, ils ont confié cela à cet autre organe. Peut-être qu'il y aurait par conséquent lieu d'éliminer le BSIF.

**M. McNeill:** Je ne toucherais pas à cette question-là.

**Le sénateur Meighen:** J'aimerais moi aussi souhaiter la bienvenue à MM. McNeill et Barry.

J'aimerais revenir sur la question de la divulgation de renseignements financiers et je préfacerais mes remarques en disant que je ne pense pas qu'il s'agisse d'une panacée. Nous avons entendu lors de témoignages et de conversations privées qu'il y a aujourd'hui moins de renseignements sur les compagnies d'assurance-vie et les institutions financières qui soient facilement accessibles au public qu'il y a quelques temps. Partagez-vous mon opinion là-dessus? On me dit qu'il y a quelques temps les



[Text]

54, used to be available and is no longer. It was stopped in recent times.

**Mr. McNeill:** There is an explanation behind that, and the answer is that it relates to a mistake in the legislation. I believe this is reasonably well known. The act governing insurance said that OSFI could only disclose this information via the *Canada Gazette*. I believe, as recently as a week or two or a month or two ago, that that problem has been fixed. The tapes that everyone used to use until two years ago will be available. I understand they will be available shortly, dealing the years 1993, 1992, 1991.

I miss the old blue book. I used to use the blue book. It sat on your shelf, and you could pick it out.

**The Chairman:** I know what you mean by the "blue book", but it will look odd in our transcript if you do not explain what it is.

**Mr. McNeill:** The blue book is a compendium of information on life insurance companies and data on insurance companies that used to be published by the Superintendent of Financial Institutions. He put one out for trust companies as well. It did not tell you every last detail that would appear in OSFI 54, but it contained a great deal of useful information.

With the modern age, they decided not to publish the blue book on paper to save a few trees. They put it on to computer tape. For some years it was only available in machine-readable form, but people used it.

Then we ran into this problem with what I understand was a technical error in the act. It restrained OSFI from publishing that material.

OSFI 54 is one of the most "user unfriendly" documents I have ever come across in my life. I find our own incredibly hard work. It is really the regulator's workpaper, if you understand what I mean. There is a mass of detail which no member of the public would wrap their minds around, because even professionals within insurance companies have difficulty absorbing all of that stuff. Distilling that data is something that might usefully be done by the regulator, in consultation with the industry.

**Senator Meighen:** This may be academic, in view of what you mentioned in terms of the correction of the oversight in the legislation, but in principle, would you have any objection to your company's OSFI 54 information being publicly available, as long as everyone else's was?

**Mr. McNeill:** I do not want to sign off on that too quickly, because the content has changed. There may be one or two things in that information that I would have some reluctance having out in the public domain.

[Traduction]

bibliothèques publiques contenaient quantité de données, mais que celles-ci ne s'y trouvent plus. Le rapport du BSIF, ou un rapport semblable au BSIF 54, était disponible autrefois, mais il ne l'est plus. Les choses ont changé ces derniers temps.

**M. McNeill:** Il y a une explication à cela, et la réponse est que cela découle d'une erreur dans la loi. Il me semble que cela est assez bien connu. La loi régissant les assurances stipulait que le BSIF ne pouvait divulguer ces renseignements que par l'intermédiaire de la *Gazette du Canada*. Je pense que le problème a été corrigé tout récemment, il y a peut-être une semaine ou deux ou un mois ou deux. Les bandes que tout le monde utilisait jusqu'à il y a deux ans seront de nouveau disponibles. D'après ce que j'ai compris, tout cela sera disponible très prochainement pour les années 1993, 1992 et 1991.

L'ancien livre bleu me manque. Je m'en servais beaucoup. Il était toujours là sur l'étagère, prêt à rendre service.

**Le président:** Je sais ce que vous voulez dire par le «livre bleu», mais cela en surprendra plus d'un à la lecture du procès-verbal si vous n'expliquez pas de quoi il s'agit.

**M. McNeill:** Le livre bleu est un recueil de renseignements et de données sur les compagnies d'assurance-vie et d'assurances que publiait autrefois le surintendant des institutions financières. Celui-ci en publiait également un qui portait sur les sociétés de fiducie. Le livre bleu ne donnait pas autant de détails que le BSIF 54, mais il contenait une masse de renseignements fort utiles.

Les temps ont changé et ils ont décidé de ne plus publier le livre bleu sur papier pour économiser quelques arbres. Ce livre est maintenant produit sur bande informatique. Pendant plusieurs années, il n'était disponible que sous une forme lisible par machine, mais les gens s'en servaient.

Puis on a rencontré ce problème avec ce qui était, je pense, une erreur technique dans la loi. Le BSIF n'était pas autorisé à publier ces renseignements.

Le BSIF 54 est l'un des documents les moins pratiques à utiliser que j'aie jamais vus. Je trouve que le nôtre est déjà assez ardu. Il s'agit en fait du document de travail de l'organisme de réglementation, si vous voyez ce que je veux dire. Il y a là une masse de détails qu'aucun simple citoyen ne pourrait comprendre, car même les professionnels des compagnies d'assurance ont du mal à absorber tout cela. Il serait peut-être utile que l'organisme de réglementation, en consultation avec l'industrie, fasse une distillation de toutes ces données.

**Le sénateur Meighen:** Cette question est peut-être par trop théorique, étant donné ce que vous avez dit quant à la correction de cette lacune dans la loi, mais, en principe, vous opposeriez-vous à ce que les renseignements sur votre compagnie qui figurent dans le formulaire 54 du BSIF soient rendus publics, à condition que ce soit le cas pour tout le monde?

**M. McNeill:** Je ne voudrais pas trop rapidement donner mon aval à cela, car le contenu a changé. Il y a peut-être un ou deux éléments d'information que j'hésiterais à rendre publics.

[Texte]

Not only do we send our OSFI 54 to the rating agencies, but we exchange it with our principal competitors. If you want to see the OSFI 54 from Manufacturers Life or London Life, we have them all, and they have ours. There are no secrets from one another.

What bothers me is a newspaper reporter who, on a slow day, is looking for a piece of news and thumbing through all of this stuff. He may say, "Ah, did you know that in the case of the XYZ Insurance Company...," and then proceed to list facts which might be very upsetting to policyholders and other people in a quite unjustifiable manner. That is what we are worried about — starting an unjustified panic.

**Senator Meighen:** Fair enough, although the results of people looking for news on a slow news day have affected people in other fields for eons, and maybe you will have to suffer those slings and arrows some day.

**Mr. McNeill:** Financial institutions are very special, senator.

**Senator Meighen:** As far as the regulators and the rating agencies are concerned, after reading your brief, could you expound on what you see as the role and usefulness of the rating agencies?

You seem to make a distinction between certain rating agencies and other rating agencies. You seem to express a fear that — I am not being unfair to anyone — fly-by-night operators could get into the business if OSFI information was widely disseminated. You have corrected my impression on that to some extent by what you have just said.

In your view, is it only the regulator who should interpret the information the companies provide, or is there a role for rating agencies in blowing the proverbial whistle?

Senator Kolber mentioned the ratios published by one of the rating agencies, which might have been a help had they been more widely known.

**Mr. McNeill:** I stand by my earlier comment that rating agencies perform a useful function. They are independent. The quality rating agencies have integrity. They are professional. I would characterize certain rating agencies in Canada and the United States as not being professional rating agencies. They are a branch of journalism. They are busy selling sheets of paper to people to bring in revenue.

**Senator Meighen:** Will the market not weed them out?

**Senator Macdonald:** One would hope so. In the case of one or two I can think of in the United States, that appears to have happened.

I would suggest that the industry sit down with the regulator and start putting together data and information. You could argue that that might make the rating agency's job much easier; you

[Translation]

Non seulement nous envoyons notre BSIF 54 aux sociétés de cotation financière, mais nous en faisons l'échange avec nos principaux concurrents. Si vous voulez voir le formulaire 54 de Manufacturers Life ou de London Life, je peux vous dire que nous les avons tous, et que ces autres compagnies ont le nôtre. Il n'y a pas de secrets entre nous.

Ce qui m'ennuie c'est le journaliste qui, le jour où il ne se passe pas grand-chose, cherche matière à écrire et commence à éplucher tout cela. Il dira peut-être: «Saviez-vous que dans le cas de la compagnie d'assurances XYZ...», puis il donnera une liste de faits qui pourraient beaucoup ennuyer des détenteurs de polices ou d'autres, et ce sans que cela ne soit justifié. C'est cela qui nous inquiète: le déclenchement d'une panique injustifiée.

**Le sénateur Meighen:** Je veux bien, même si le résultat des recherches de journalistes qui cherchent des nouvelles lorsqu'il ne se passe pas grand-chose a une incidence sur des gens oeuvrant dans d'autres domaines depuis toujours, et peut-être que vous devrez un jour en subir vous aussi les effets.

**M. McNeill:** Les institutions financières sont très spéciales, sénateur.

**Le sénateur Meighen:** Pour ce qui est des organismes de réglementation et des sociétés de cotation, pourriez-vous nous expliquer un peu mieux quels sont selon vous le rôle et l'utilité de ces sociétés?

Vous semblez faire une distinction entre certaines sociétés de cotation et les autres. Vous semblez exprimer la crainte (et je ne suis injuste envers personne ici) que des opportunistes pas très sérieux se lancent du jour au lendemain si les renseignements contenus dans les formulaires du BSIF faisaient l'objet d'une large distribution. Vous avez dans une certaine mesure rectifié mon impression là-dessus avec les propos que vous venez de tenir.

Selon vous, l'organisme de réglementation devrait-il être le seul à interpréter les renseignements fournis par les compagnies, ou bien les sociétés de cotation ont-elles un rôle à jouer en mettant le holà?

Le sénateur Kolber a mentionné les ratios publiés par l'une des sociétés de cotation, ratios qui auraient été utiles s'ils avaient été plus largement connus.

**M. McNeill:** Je maintiens ce que j'ai dit tout à l'heure, soit que les sociétés de cotation jouent un rôle utile. Elles sont indépendantes. Les agences de cotation de qualité sont intègres et professionnelles. Je dirais de certaines agences de cotation ici au Canada ainsi qu'aux États-Unis qu'elles ne sont pas des agences professionnelles. Elles seraient plutôt une branche du journalisme. Elles vendent des feuilles de papier à des gens pour gagner de l'argent.

**Le sénateur Meighen:** Le marché ne fera-t-il pas un tri?

**Le sénateur Macdonald:** C'est ce qu'il faudrait souhaiter. C'est, semble-t-il, ce qui s'est passé dans le cas d'une ou deux agences américaines.

Je recommanderais que l'industrie s'assoie avec l'organisme de réglementation et tente de réunir données et informations. Vous pourriez arguer que cela pourrait rendre beaucoup plus facile le



[Text]

could also argue that it might make his job unnecessary. Ultimately he will be necessary, because I do not think the regulator will ever get around to assigning single-As and double-As and triple-As to private financial institutions. You need someone outside the system to do that. However, their price might drop.

**Senator Meighen:** To cover special circumstances, you say in certain cases that these figures might well be kept confidential. That, presumably, would require industry-wide agreement?

**Mr. McNeil:** Yes.

**Senator Meighen:** It would always raise the question of why. It might be better to go the other way.

**Mr. McNeil:** We participate in all kinds of industry surveys. On the basis of being identified as A, B, C, D, E, F, and you are company G, and you do not quite know who the other guys are, but you have —

**Senator Meighen:** You have a reasonable guess.

**Mr. McNeil:** You can often make a few intelligent guesses, but not always. You are never certain.

The other fear about this information and data is that it may be misused by insurance agents. We try to train our people to have high ethical standards and good business conduct. However, occasionally someone will use this information to knock a competitor in order to make a sale. We want control over data for that reason.

**Senator Meighen:** It may be unfair to again quote Senator Kolber, but if an insurance company got into difficulty — and one or two have — what is your industry incentive for competitors to come to the rescue, rather than wait for the death and pick the flesh off the bones at a cheaper price?

**Mr. McNeil:** That is a simple question. The answer is that an insurance company might have some losses unrecognized as a going concern. The losses on liquidation will always be larger than that figure, usually significantly larger.

As I weighed the proposal to pump capital into Confederation Life, I weighed, on the one hand, the estimated loss I might take through CompCorp and the guarantee associations — you are not certain of the amount, but the loss is pretty certain — against the proposition that if you put up that amount of money, you might see this thing through, and actually get paid back and receive a modest return on your capital at a substandard rate. That would be a better solution than taking the certain loss through CompCorp.

[Traduction]

travail de l'agence de cotation; vous pourriez également arguer que cela serait susceptible de rendre son travail inutile. En bout de ligne, son travail sera nécessaire, car je ne pense pas que l'organisme de réglementation aille un jour faire le tour des institutions financières privées pour leur donner des A, des doubles A ou des triples A. Il faut quelqu'un à l'extérieur du système pour faire cela. Leur prix pourrait cependant baisser.

**Le sénateur Meighen:** Pour couvrir des circonstances spéciales, vous dites que dans certains cas ces chiffres pourraient demeurer confidentiels. J'imagine que cela exigerait une entente à l'échelle de l'industrie tout entière, n'est-ce pas?

**M. McNeil:** Oui.

**Le sénateur Meighen:** Cela soulèverait toujours la question du pourquoi. Il serait peut-être préférable d'aller dans l'autre sens.

**M. McNeil:** Nous participons à quantité de sondages au niveau de l'industrie. Dans un système où vous êtes identifié comme étant A, B, C, D, E, F, si vous êtes la compagnie G et que vous ne savez pas très bien quelles sont les autres, mais que vous avez...

**Le sénateur Meighen:** Vous en avez une assez bonne idée.

**M. McNeil:** Vous en avez souvent une assez bonne idée, mais pas toujours. Vous ne pouvez jamais être certain.

L'autre crainte relativement à ces renseignements et données est que ceux-ci soient mal utilisés par des agents d'assurances. Nous essayons de former nos employés de façon à ce qu'ils appliquent des normes éthiques élevées et à ce qu'ils se conduisent bien en affaires. Il arrive cependant à l'occasion que quelqu'un utilise ces renseignements pour démolir un concurrent et conclure une vente. C'est précisément pour cette raison que nous voulons exercer un contrôle sur ces données.

**Le sénateur Meighen:** Il serait peut-être injuste de citer de nouveau le sénateur Kolber, mais si une compagnie d'assurances se trouvait en difficulté (et cela a déjà été le cas d'une ou deux compagnies) quelle incitation y a-t-il dans votre industrie pour que ses concurrents viennent à sa rescousse, au lieu d'attendre sa déconfiture pour venir en vautours une fois le prix chuté?

**M. McNeil:** Il s'agit là d'une question fort simple. La réponse est qu'une compagnie d'assurances pourrait avoir certaines pertes qui ne seraient pas reconnues comme correspondant à des valeurs d'exploitation. Les pertes sur liquidation seront toujours plus importantes que ce chiffre, et en règle générale elles seront sensiblement plus importantes.

Lorsque j'évaluais la proposition visant à injecter des capitaux dans Confédération-vie, j'ai dû mettre en balance la perte estimative que je pouvais subir par l'intermédiaire de la SIAP et des associations de garantie (vous ne pouvez pas être certain du montant, mais vous êtes à peu près certain qu'il y aura une perte) et la proposition selon laquelle si vous fournissez de telles sommes, vous résisterez peut-être jusqu'à la fin et vous pourrez peut-être même récupérer cet argent et toucher un modeste rendement sur votre capital à un taux inférieur à la norme. Ce serait une meilleure solution que d'accepter la perte certaine par l'intermédiaire de la SIAP.

[Texte]

If CompCorp did not exist, I would sit back and twiddle my thumbs, to be quite candid. Well, that is probably not true. In fairness, as I reflect, everyone in the life business — and it is a fraternal industry — has some interest in the health of other insurers. You would attempt to be helpful, but if the price of help ran too high, you would say “The heck with it”. The CompCorp connection creates an economic incentive to be helpful.

**Senator Meighen:** But in the Confederation Life situation, it was not helpful enough.

**Mr. McNeil:** We were willing to put up a very large sum of money. The estimate at the end was that it was not enough. That was a view that I did not entirely share, personally. I thought it might have worked. However, we ran out of time. We could not raise enough dough to do the trick. The figure quoted in the paper was \$600 million, and we were not far off that figure. That is big bucks.

**Senator Meighen:** Do I conclude from that statement that there is nothing in our regulatory system that caused the bailout not to succeed, but rather, it was the facts of the case?

**Mr. McNeil:** It was the facts of the case. I think I will stop there, lest I get myself into trouble.

**Senator Meighen:** If there had been intervention earlier, would the outcome have been different?

**Mr. McNeil:** Had we tried to organize the rescue party a lot earlier, we may have had a different outcome.

**Senator Meighen:** That leads me to ask this question: What would have led you to organize a rescue party earlier?

**Mr. McNeil:** A request from the management and Paul Cantor.

**Senator Meighen:** Is that the source from which you would expect a call for help to come?

**Mr. McNeil:** Yes.

**Senator Meighen:** Not from any regulator or other source?

**Mr. McNeil:** No. I think the guy in trouble has to go around, cap in hand, saying “I am in a real mess. Can you help me out?”

I said early on in the game that I could not see how any other CEO could lead a rescue party. We needed a coordinator to sort things out. We retained — I am not sure who “we” are in this case, whether it was CompCorp or companies — Tom DiGiacomo to act as an intermediary to organize things. He did a yeoman’s service in that regard.

**Senator Meighen:** That is an interesting point. In your view, the industry player should blow the whistle, not any outside source such as a regulator?

[Translation]

Si la SIAP n’existait pas, je me tournerais bien franchement les pouces. Ce n’est peut-être pas entièrement vrai. Pour être juste, tout le monde dans le domaine des assurances-vie (et c’est une industrie très fraternelle) s’intéresse à la santé des autres assureurs. Vous tenterez de rendre service, mais si le prix de cette aide devait monter trop haut, vous laisseriez tomber. Le lien avec la SIAP crée une incitation financière à rendre service.

**Le sénateur Meighen:** Mais dans la situation de Confédération-vie, cela n’a pas suffi.

**M. McNeil:** Nous étions prêts à y mettre un montant d’argent considérable. Au bout du compte, on a constaté que cela ne suffirait pas. Personnellement, je n’étais pas très d’accord avec cette conclusion. Je pensais que cela aurait pu marcher. Mais le temps nous a manqué. Nous ne pouvions pas trouver assez d’argent pour boucler l’affaire. Le montant cité dans les journaux était de 600 millions de dollars, et nous n’en étions pas loin. On parlait de beaucoup d’argent.

**Le sénateur Meighen:** Dois-je conclure de ce que vous venez de dire qu’il n’y a rien dans notre système de réglementation qui a amené l’échec du plan de redressement, mais que c’était plutôt dû aux circonstances elles-mêmes?

**M. McNeil:** C’était dû aux circonstances. Je pense que je m’arrêterai là, pour éviter de me mettre en difficulté.

**Le sénateur Meighen:** Si l’intervention était venue plus tôt, le résultat aurait-il été différent?

**M. McNeil:** Si nous avions essayé d’organiser la mission de secours beaucoup plus tôt, le résultat aurait peut-être été différent.

**Le sénateur Meighen:** Cela m’amène à poser la question suivante: qu’est-ce qui vous aurait poussé à organiser une mission de secours plus tôt?

**M. McNeil:** Une demande émanant de la direction et de Paul Cantor.

**Le sénateur Meighen:** Est-ce d’eux que vous auriez normalement attendu un appel au secours?

**M. McNeil:** Oui.

**Le sénateur Meighen:** Et pas d’un organisme de réglementation ou d’une autre source?

**M. McNeil:** Non. Je pense que c’est celui qui est en difficulté qui doit faire son tour, le chapeau à la main, et dire: «Je suis vraiment mal pris. Pourriez-vous me venir en aide?»

J’ai dit très tôt dans le jeu que je ne voyais pas comment un autre chef de la direction aurait pu mener une mission de sauvetage. Il nous fallait un coordonnateur pour mettre de l’ordre dans tout cela. Nous avons retenu (je ne sais pas très bien ce qu’englobait ce «nous» dans ce cas-ci, si c’était la SIAP ou des compagnies) les services de Tom DiGiacomo pour agir en tant qu’intermédiaire dans l’organisation de toute l’affaire. Il a fait un travail inestimable sur ce plan.

**Le sénateur Meighen:** Ce que vous dites là est intéressant. À votre avis, ce devrait être le joueur au sein de l’industrie qui mette le holà et non pas un intervenant de l’extérieur, comme par



[Text]

**Mr. McNeil:** That would be hard for me to do. You are raising the question of the characteristics needed to be a good regulator. Having a nose for trouble would be one of them, as well as getting around the industry and talking to people, gossiping a bit.

I would say this: People with a background as either lawyers or chartered accountants are not terribly well equipped — by that, I mean that that background is not terribly useful to being a good regulator. They are trained to be rigid in how they deal with things.

**Senator Meighen:** Then the regulator should go inside the industry first, and not make public disclosure of the facts that the ratios of company ABC are out of line, or out of whack? The first attempt should be to deal with the industry?

**Mr. McNeil:** Ratios ultimately do not tell you a hell of a lot. You have to get underneath the ratios to find out what the reality is.

My understanding of how things worked in the old days — whenever those were — was that quite often the Superintendent of Insurance would visit two or three of the larger companies. They would sort out amongst themselves just how they would take care of a troubled company. Usually the troubled company was very small in size, and it was easily within the capacity of one company to deal with the problem.

That system seems to have broken down somewhat. We now have CompCorp, and certain regulatory rigidities. The regulator is very constrained with respect to what he can say and what he cannot say. There is not the “old boy” network, if you want to use that phrase, that there might have been a generation or two ago.

**Senator LeBreton:** I wanted to question you on a speech you gave in June about CompCorp. You predicted that CompCorp could not absorb the huge shock if a major insurance company went under. Of course, the article went on to talk about Confederation Life. I was interested to get your comments on how you saw CompCorp operating, only to have you appear here today and tell us that your personal wishes would be to have neither CompCorp nor the CDIC.

In your report, you come to the conclusion, with some reluctance, that the CDIC and CompCorp should be similar Crown corporations. In this article, of course, the insurance industry was promoting a solution whereby the CDIC would be privatized.

Has there been any serious public debate or consideration, as far as you know, about this possibility? Is there any support for it?

**Mr. McNeil:** Privatizing the CDIC?

**Senator LeBreton:** Yes.

[Traduction]

exemple un organisme de réglementation. C'est bien cela, n'est-ce pas?

**M. McNeil:** Ce serait difficile pour moi de le faire. Vous soulevez la question des caractéristiques que doit avoir tout bon agent de réglementation. Un atout serait d'avoir du flair pour repérer les points chauds ainsi que de se sentir à l'aise un peu partout dans l'industrie à parler aux gens et à papoter avec eux.

Je dirais ceci: les avocats et les comptables ne sont pas très bien équipés. Par là, je veux dire que ce genre d'antécédents n'est pas très utile pour être un bon agent de réglementation. En effet, leur formation les a amenés à être rigides dans la façon dont ils abordent les choses.

**Le sénateur Meighen:** L'agent de réglementation devrait donc d'abord aller voir à l'intérieur de l'industrie et ne pas faire de divulgation publique sur le fait que les ratios de la compagnie ABC ne collent pas ou autre. Le premier objectif devrait être de se sentir à l'aise dans ses rapports avec l'industrie, n'est-ce pas?

**M. McNeil:** Au bout du compte, les ratios ne vous apprennent pas grand-chose. Il faut aller creuser en dessous pour découvrir quelle est la réalité.

Dans les temps (mais je ne sais pas vraiment de quel temps il s'agit) les choses fonctionnaient différemment: en effet, le surintendant des assurances rendait souvent visite à deux ou trois des plus grosses compagnies. Ils s'arrangeaient entre eux pour savoir quoi faire pour une compagnie en difficulté. En général, cette dernière était très petite, et une seule et même compagnie était tout à fait en mesure de s'occuper du problème.

Il semble que le système se soit quelque peu effrité. Nous avons maintenant la SIAP et une certaine rigidité au niveau de la réglementation. L'organisme de réglementation est très limité dans ce qu'il peut et dans ce qu'il ne peut pas dire. Il n'y a plus le «réseau des anciens» qu'il y avait il y a peut-être une génération ou deux.

**Le sénateur LeBreton:** J'aimerais vous poser une question au sujet d'un discours que vous avez prononcé en juin relativement à la SIAP. Vous avez prédit que la SIAP ne serait pas capable d'absorber l'énorme choc qui viendrait en cas de faillite d'une grosse compagnie d'assurances. Bien sûr, vous poursuiviez en parlant de Confédération-vie. À l'époque, j'aurais voulu savoir comment vous voyiez la SIAP fonctionner, mais voici que vous venez nous dire aujourd'hui que vous préféreriez qu'il n'y ait ni SIAP ni SADC.

Dans votre rapport, vous en arrivez à la conclusion, avec une certaine hésitation, que la SADC et que la SIAP devraient être des sociétés d'État semblables. Dans cet article, bien sûr, l'industrie des assurances mettait de l'avant une solution dans le cadre de laquelle la SADC aurait été privatisée.

À votre connaissance, cette possibilité a-t-elle fait l'objet d'un examen ou d'un débat public sérieux? Jouit-elle d'un quelconque appui?

**M. McNeil:** Vous voulez parler de la privatisation de la SADC?

**Le sénateur LeBreton:** Oui.

## [Texte]

**Mr. McNeil:** I think it has been discussed. It is recommended in this document.

Our industry, thinking in broad, conceptual terms, with the overriding desire that the two be more or less even and equal for competitive reasons, said that either CompCorp should step up and be a Crown corporation, or the CDIC should be privatized. Well, that is easy to say. Actually working out the details might be more complicated. Philosophically, however, that is where we were coming from.

Privatizing the CDIC really means that it would be run by the banks and trust companies, in much the same fashion that the insurance industry runs CompCorp. That option should be explored.

**Senator LeBreton:** My second question is one which I ask regularly at these meetings: Has there been any indication or proof, thus far, that the failure of Confederation Life has impacted negatively, first, on smaller companies, and, second, on larger companies where the myth or view that they were too big to fail has been shattered? Has there been any proof of any kind of consumer confidence slippage in insurance companies?

**Mr. McNeil:** You should address that question to Mark Daniels when he appears. He is President of the CLHIA. He has done a survey, and it might give you an insight into that question.

**Q** The impact of the failure of Confederation Life has been less damaging than I thought it would be. I cannot speak to what the effect on small insurance companies has been because I do not know. However, I would say that the impact on large insurance companies with good credit ratings — there has been very little impact as a consequence. In that case, the rating agencies did us a good turn by rapidly reaffirming the ratings for the large Canadian companies they dealt with after the failure of Confederation Life in order to reassure consumers.

Consumers are worried out there. They are busy thinking in terms of splitting their policies so as to be covered by two companies.

**The Chairman:** One of the U.S. rating agencies this morning made the observation that the failure of Confederation Life had an impact on the image of the Canadian insurance industry in the United States. Given the volume of business your firm does in the United States, have you noticed that, or would it be your sense that it was a general statement that the rating agency witness was commenting on? Specifically, has the collapse of Confederation Life impacted on your U.S. sales?

**Mr. McNeil:** The answer is, no, it has not. We are a triple-A rated company. We are in business down there in the United States. There are not many triple-A rated companies around. Our problem is there are too many guys knocking on the door in terms of general agents looking for a company with which to place business. If anything, we are saying, "Listen, we have as much business as we can handle right now, thank you very much." Thus, that has not been the problem.

## [Translation]

**M. McNeil:** Je pense qu'on en a discuté. C'est ce qui est recommandé dans ce document.

Notre industrie, réfléchissant en des termes larges et conceptuels, et mue par le désir que les deux soient plus ou moins à égalité pour des raisons de concurrence, a dit que soit la SIAP devrait être promue société d'État, soit la SADC devrait être privatisée. Eh bien, c'est facile à dire, mais arrêter les détails promet d'être plus compliqué. Cependant, c'était là notre façon de voir les choses.

La privatisation de la SADC signifierait en vérité que celle-ci serait gérée par les banques et les sociétés de fiducie, de la même façon que l'industrie des assurances gère la SIAP. Cette option devrait être examinée de plus près.

**Le sénateur LeBreton:** Ma deuxième question en est une que je pose souvent à nos réunions: Y a-t-il des indications ou des preuves que la faillite de Confédération-vie a eu une incidence négative, premièrement, sur les petites compagnies et, deuxièmement, sur les grosses compagnies, où le mythe ou l'idée qu'elle était trop grosse pour chuter a été détruit? A-t-on une quelconque preuve que la confiance des consommateurs à l'égard des compagnies d'assurances a diminué?

**M. McNeil:** Vous devriez poser cette question à Mark Daniels lorsqu'il comparaitra. Il est président de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes. Il a fait une enquête et cela vous fournira peut-être quelques éléments de réponse.

L'incidence de la faillite de Confédération-vie a été moins néfaste que je ne l'aurais pensé. Je ne peux pas vous parler de l'effet qu'elle a eu sur les petites compagnies d'assurances, parce que je l'ignore. Je peux néanmoins vous dire que son incidence sur les grosses compagnies d'assurance qui jouissent de bonnes cotes... elle a été minime. Les agences de cotation nous ont en fait rendu service en réaffirmant rapidement la cotation pour les grosses compagnies canadiennes suite à la faillite de Confédération-vie, ce afin de rassurer les consommateurs.

Les consommateurs sont inquiets. Ils songent à diviser leurs polices de façon à être couverts par deux compagnies différentes.

**Le président:** Un des représentants d'agences de cotation américaines qui nous ont rencontrés ce matin a dit que la faillite de Confédération-vie avait eu un impact sur l'image de l'industrie canadienne des assurances aux États-Unis. Étant donné le volume d'affaires que fait votre compagnie aux États-Unis, avez-vous remarqué cela, ou bien pensez-vous que le témoin ne faisait là qu'une déclaration très générale? Plus précisément, l'effondrement de Confédération-vie a-t-il eu une incidence sur vos ventes aux États-Unis?

**M. McNeil:** La réponse est non. Nous sommes une compagnie cotée triple A. Nous sommes en affaires aux États-Unis et il n'existe pas beaucoup de compagnies triple A. Notre problème est qu'il y a trop d'agents à la recherche d'une compagnie avec laquelle faire affaires qui viennent frapper à notre porte. C'est plutôt nous qui leur disons: «Écoutez, nous ne pouvons pas être plus occupés que nous le sommes à l'heure actuelle. Merci beaucoup». Il n'y a donc pas eu ce problème.



[Text]

With respect to direct competition between Manulife and a U.S. company or Sun Life and a U.S. company, the distributor out there will say, "Hey, this is a Canadian company, and are you aware that a big company went broke?" That is natural, and that will certainly happen. However, it has had no observable impact. I must say that I thought it would be far more damaging than it appears to have been so far.

**Senator Kolber:** On page 11 of your submission, you point to the Duff & Phelps review for the year 1989. To an untutored eye, it looks as though in 1989 there were great potential problems in Confederation Life. You would know better, but I assume you came to the same conclusion. Why did folks like Sun Life and Manulife not walk over to the other side of the street and say, "Hey, fellows, if we are to be paying for your failures, you better buck up"? Why was something not done at that point, because you are really self-insured?

**Mr. McNeil:** If I had managed to get this submission into drafts three, four and five and have it read by the staff, so that they cleaned it up for me, I suspect I would have left out the Duff & Phelps data. It was merely intended to illustrate the kind of thing I had in mind. However, I got curious about this. Duff & Phelps has not prepared a comparison in this format that I had ever seen. We took the data for each individual company and began to put it into a table. I wasted my time one Saturday with pencil and paper looking through this stuff, saying to myself, "Could I have spotted this if I had been looking for it?" I have to say, senator, that it is questionable whether I ever would have developed enough conviction to do as you suggest.

We look at all our competitors carefully. We noticed Confederation Life's assets were growing rapidly, and that their capital to liabilities ratio was slipping badly. They seemed to be growing terribly fast in some very competitive businesses. You wondered, but you could not carry it any further than that. You could not say, "Hey," looking at the Duff & Phelps data for all the years — I will happily send the data to you. You can tell me whether you could have picked the year where you would say, "By gosh, that is when someone should have done something." By the time that happened, the management and the board of Confederation Life themselves knew they were in trouble; not before then.

**Senator Stewart:** We talked earlier about the solution of the problem of Confederation Life. Do you have specific recommendations with regard to changes in the governance of life insurance companies that might have prevented the Confederation Life collapse if those changes had been made five or six years ago?

[Traduction]

En ce qui concerne la concurrence directe entre Manulife et une compagnie américaine ou Sun Life et une compagnie américaine, le distributeur sur le terrain dira: «Il s'agit d'une compagnie canadienne, et vous devez savoir qu'une grosse compagnie a fait faillite». Cela est naturel, et cela se produira. Cependant, il n'y a eu aucune incidence mesurable. Je dois d'ailleurs dire que j'avais pensé que cela allait faire beaucoup plus de mal que ce que l'on a vu jusqu'ici.

**Le sénateur Kolber:** À la page 13 de votre mémoire, vous évoquez l'examen réalisé par l'agence Duff & Phelps pour l'année 1989. Le non-averti aura l'impression qu'il existait déjà en 1989 d'énormes problèmes potentiels à Confédération-vie. Vous auriez été mieux avertis, mais j'imagine que vous en êtes arrivés à la même conclusion. Pourquoi les gens de Sun Life et de Manulife n'ont-ils pas traversé la rue pour aller leur dire: «Écoutez, si nous allons payer pour vos échecs, vous feriez mieux de vous secourir»? Pourquoi rien n'a-t-il été fait à ce moment-là, étant donné que vous êtes en réalité auto-assurés?

**M. McNeil:** Si j'avais réussi à m'organiser pour avoir des troisième, quatrième et cinquième ébauches du mémoire et pour le faire lire par le personnel, afin qu'ils y fassent un petit ménage, j'imagine que j'aurais enlevé les données relativement à l'étude Duff & Phelps. L'inclusion de ces renseignements avait pour seul objet d'illustrer le genre de choses que j'avais en tête. Cependant, cela a piqué ma curiosité. À ma connaissance, Duff & Phelps n'avaient jamais préparé de comparaison du genre. Nous avons pris les données pour chaque compagnie et nous les avons intégrées dans un tableau. J'ai perdu pas mal de temps un samedi, muni de papier et d'un crayon, à parcourir tout cela et à me demander: «Aurais-je pu repérer cela si j'étais parti à la recherche de ce genre de choses?» Il me faut reconnaître, sénateur, qu'il est loin d'être certain que j'aurais eu suffisamment de conviction pour faire ce dont vous avez parlé.

Nous suivons tous très attentivement ce que font nos concurrents. Nous avons remarqué que l'avoir de Confédération-vie augmentait rapidement et que son ratio du capital aux engagements reculait sérieusement. La compagnie semblait grossir très rapidement dans des domaines hautement concurrentiels. On se posait des questions, mais on ne pouvait pas aller plus loin que cela. On ne pouvait pas dire: «Il y a quelque chose qui se passe», en parcourant les données Duff & Phelps pour l'ensemble des années... je me ferai un plaisir de vous faire parvenir ces données. Vous me direz si vous auriez pu repérer l'année où il aurait fallu que quelqu'un dise: «Il faut que quelqu'un fasse quelque chose». Une fois ce moment arrivé, l'administration et le conseil d'administration de Confédération-vie savaient eux-mêmes qu'ils étaient en difficulté; mais ils l'avaient ignoré jusque-là.

**Le sénateur Stewart:** Nous avons parlé plus tôt de la solution du problème de Confédération-vie. Auriez-vous des recommandations précises à faire relativement à des changements dans la gestion des compagnies d'assurance-vie qui, s'ils avaient été apportés plus tôt, c'est-à-dire il y a cinq ou six ans, auraient empêché l'effondrement de Confédération-vie?

[Texte]

**Mr. McNeil:** I cannot think of anything. As I said earlier, I do not know what went on in the boardroom of Confederation Life, or of any other life company in Canada, for that matter. I do not know what they look at, what they consider or what they do, so it is very hard for me to be responsive to your question in that sense. I know what we do and, if I may say so, I think we are pretty good at all that stuff.

I made reference to the fact that there was a time when the executive committee did everything, and then gradually responsibilities have devolved to specialized committees such as the nominating committee, the audit committee and the conduct review committee. The notion is that you should have an audit committee composed of only independent directors. We formed the audit committee in 1972. In about 1981 we decided that there ought to be independent directors only on the audit committee. The chairman of the committee was Senator Sinclair. That was his idea, and we were not about to argue with Senator Sinclair, so we did it.

My overall impression is that the governance of companies in Canada is pretty good. There is a lot of muss, fuss and bother about the Cadbury report and the Toronto Stock Exchange report. The problem is that the difficulties referred to in those reports quite often involve situations where there are controlling shareholders. In my estimation, in cases of widely-held companies the Canadian custom of having a board composed very substantially of independent directors is a very great strength.

**Senator Stewart:** You seem to be saying that, as far as you know, there is no particular change that might have helped.

**Mr. McNeil:** That is a tough question to answer. The old question of what did they know, when did they know it and what did they do about it is where your line of questioning is leading, and the answer is that I do not know. Certainly, in my conversations with one or two people at Confederation, I developed the sense that once the board figured out they had a problem, they dealt with it. You might be critical of them for not spotting it earlier, but we are all wise after the event.

**Senator Kelleher:** Earlier today, Mr. Cantor said that he did not believe the existing legislation with respect to demutualization was very helpful. From reading your notes, you are obviously of the same view. If that is the prevailing view, and it would appear to be to some extent, since no one has bothered to demutualize, obviously we should take a look at that and do something about it. Could you expand a bit on that area? Do you have any concrete suggestions as to what we should do or how we should frame it to correct the obvious inadequacies?

**Mr. McNeil:** The history of the matter is as follows: At the time when we were considering a new act, the leadership of LUAC, which is the Life Underwriters Association of Canada, got it into their heads that policyholders ought to be protected.

[Translation]

**M. McNeil:** Il n'y a rien qui nous vienne à l'esprit. Comme je l'ai dit tout à l'heure, je ne sais pas ce qui s'est passé dans la salle du conseil de Confédération-vie ni, d'ailleurs, dans celle d'une quelconque autre compagnie d'assurance-vie au Canada. Je ne sais pas sur quoi ils se penchent, ce qu'ils examinent ou ce qu'ils font, et il est donc très difficile pour moi de répondre à votre question. Je sais ce que nous nous faisons et, si je peux me permettre, je pense que nous nous débrouillons plutôt bien dans tout cela.

J'ai mentionné le fait qu'il fut un temps où le comité exécutif faisait tout, après quoi les différentes responsabilités ont graduellement été confiées à des comités spécialisés, comme par exemple le comité des nominations, le comité de vérification et le comité d'examen de la conduite des affaires. L'idée est qu'il faudrait avoir un comité de vérification composé exclusivement de personnes indépendantes. Nous avons formé notre comité de vérification en 1972. Aux environs de 1981, nous avons décidé que le comité de vérification ne devrait compter que des membres indépendants. Le président du comité était alors le sénateur Sinclair. C'était son idée, et nous n'allions pas nous opposer à lui; nous avons donc fait ce qu'il voulait.

Mon impression d'ensemble est que la gestion des compagnies au Canada est assez bonne. Grand cas a été fait du rapport Cadbury et du rapport de la Bourse de Toronto. Le problème est que les difficultés évoquées dans ces rapports correspondent souvent à des situations où il y a des actionnaires principaux. À mon avis, dans le cas de compagnies à participation étendue, la coutume canadienne voulant que le conseil d'administration soit majoritairement composé de membres indépendants est un très gros atout.

**Le sénateur Stewart:** Vous semblez dire qu'à votre connaissance il n'y a aucun changement particulier qui aurait été utile.

**M. McNeil:** C'est une question difficile. Elle mène à la vieille question de savoir ce qu'ils savaient, quand ils l'ont su et ce qu'ils en ont fait, et je ne connais pas la réponse à celle-là. Ce que je peux vous dire, c'est que les conversations que j'ai eues avec une ou deux personnes chez Confédération m'ont laissé l'impression qu'une fois que le conseil a compris qu'il y avait un problème, il s'en est occupé. Vous pourriez leur reprocher de ne pas l'avoir repéré plus tôt, mais il est toujours facile de voir clair après coup.

**Le sénateur Kelleher:** Plus tôt aujourd'hui, M. Cantor a dit qu'il ne pensait pas que la loi existante relativement à la démutualisation était très utile. Si je comprends bien vos notes, vous êtes du même avis. Si c'est là l'opinion dominante, et il semble que ce soit jusqu'à un certain point le cas, étant donné que personne n'a procédé à une démutualisation, il serait bon de s'y pencher et de faire quelque chose. Pourriez-vous nous expliquer un peu mieux ce que vous en pensez? Auriez-vous des suggestions concrètes à nous faire relativement à ce que nous devrions entreprendre, ou dans quel cadre, de façon à corriger ces lacunes manifestes?

**M. McNeil:** L'historique de la chose est la suivante: À l'époque où une nouvelle loi a été envisagée, le leadership de l'Association des assureurs-vie du Canada s'est convaincu qu'il fallait protéger les détenteurs de polices. Le sénateur Sylvain vous dira qu'un



*[Text]*

Senator Sylvain will tell you that a salesman can never understand why an insurance company cuts a dividend. They think dividends should only go up and never down.

Some of that thinking led to this belief that we should show up in front of Mr. Blenkarn's parliamentary committee and say that par policyholders ought to be protected, whatever those words meant. The politicians turned to Mr. Hammond, the Superintendent of Insurance, and asked what should be done about this. Mr. Hammond did the classic thing. He hired a consultant. He got Allan Brender, who wrote a long academic piece in which he tried to advance the proposition that policyholders are akin to owners.

This is a very controversial subject, but I think it is somewhat abusive of the English language to describe a participating policyholder as the owner of a mutual company in the sense that you own your house or I own Bell Telephone shares. It is a totally different setup. My sense of things is that the demutualization provisions rest on the wrong intellectual moorings, if you will. The philosophic underpinnings are incorrect and unsound.

If you asked me what should be done about that, my reaction would be that you should give considerably more power and discretion to the people who represent the policyholders, that is, the board of directors. I cannot think that there is a board of directors who wants to diddle their par policyholders. They have no motive for doing such a thing. I think they would want to give the par policyholders a very fair shake in any demutualization, but I think also that they would be opposed to unjust enrichment.

In my view, the present scheme of things in demutualization pushes you in the direction of unjust enrichment of the present generation of policyholders. Most of the surplus is being contributed by generations of policyholders who are now dead. There is a sort of permanent surplus within any insurance company, as well as a temporary surplus that is built up and ultimately returned to par policyholders, but you have to stickhandle your way around that.

As an example, on page 19 I said that if you had a \$1 billion company, went out to a bunch of new shareholders, raised \$1 billion and said, "Henceforth you will be entitled to half the profits", would that be a bad deal for the policyholders? None of them would have become shareholders as was contemplated in the legislation.

When looking at the legislation, my own view was that demutualization was a highly complex subject that no one had ever thought about very seriously, and that we ought to give it a pass this time around and reconsider it in 1997 when we have all had time to think about it.

*[Traduction]*

vendeur ne comprend jamais pourquoi une compagnie d'assurance réduit un dividende. Il pense que les dividendes devraient toujours augmenter et ne jamais diminuer.

C'est en partie cela qui a mené à cette idée que nous devrions comparaître devant le comité parlementaire de M. Blenkarn et dire qu'il faudrait protéger les détenteurs de polices à valeur nominale, même si l'on ne savait pas ce que cela voulait dire. Les politiciens se sont tournés vers M. Hammond, le surintendant des assurances, et lui ont demandé ce qu'il conviendrait de faire. Monsieur Hammond a eu la réaction classique. Il a fait appel aux services d'un expert-conseil. Il est allé chercher Allan Brender, qui a écrit un long texte très fouillé dans lequel il tente d'avancer la proposition selon laquelle les détenteurs de polices sont semblables à des propriétaires.

Il s'agit là d'un sujet très controversé, mais je pense que c'est abuser de la langue anglaise que de décrire un détenteur de police participant comme étant propriétaire d'une compagnie mutuelle, dans le même sens que l'on est propriétaire de sa maison ou d'actions dans la compagnie Bell. Le système est tout à fait différent. À mon avis, les dispositions en matière de démutualisation s'appuient, si vous voulez, sur la mauvaise trame intellectuelle. La philosophie sous-jacente est erronée et instable.

Si vous me demandiez ce qu'il faudrait faire, ma réaction serait de dire que vous devriez attribuer davantage de pouvoirs et de pouvoirs discrétionnaires aux personnes qui représentent les détenteurs de polices, soit les membres du conseil d'administration. Je ne pense pas qu'il y ait de conseil d'administration qui soit désireux de rouler ses titulaires de polices à valeur nominale. Ils n'ont aucun motif pour faire ce genre de chose. Il me semble qu'ils seraient désireux de traiter le plus justement possible les détenteurs de polices dans le cadre de toute démutualisation, et je pense également qu'ils seraient opposés à tout enrichissement injuste.

À mon avis, l'état des choses en matière de démutualisation vous pousse dans le sens d'un enrichissement injuste de la génération actuelle de détenteurs de polices. Le gros du surplus a été contribué par des générations de détenteurs de polices qui sont maintenant morts. Il y a un surplus permanent dans toute compagnie d'assurance, ainsi qu'un surplus temporaire qui s'accumule et qui retourne un jour aux mains des détenteurs de polices, mais il faut savoir manier le bâton.

À titre d'exemple, à la page 23, je pose la question suivante: Si vous aviez une compagnie de 1 milliard de dollars, que vous partiez à la recherche de nouveaux actionnaires, que vous obteniez 1 milliard de dollars et que vous disiez «Cela vous donne désormais droit à la moitié des profits», serait-ce une mauvaise chose pour les titulaires de polices? Aucun d'eux ne serait devenu actionnaire comme prévu dans la loi.

Lorsque j'ai examiné la loi, j'ai réagi en disant que la démutualisation était un sujet fort complexe auquel personne n'avait sérieusement réfléchi jusqu'alors et qu'il serait préférable de laisser faire cette fois-ci et d'y revenir en 1997, une fois que tout le monde aurait eu l'occasion d'y réfléchir.

[Texte]

It is an interesting fact that the company which submitted a private brief to the then Minister of Finance or Minister of State for Finance — I am not sure which — was Confederation Life. They did that in February 1991, and then amended it. They came up with a scheme of demutualization which I regarded as impractical and a non-starter, but that also formed part of the foundation of the whole discussion about how you demutualize a mutual life insurance company.

We need to rethink this whole thing. As I say, you must be prepared to put some faith and trust in the directors of the company to act responsibly and in the best interests of the policyholders. In the case of Confederation Life, if someone had offered Paul Cantor \$1 billion for 100 per cent of the stock, he would have been a fool to turn it down, but as it was, he would have gone through 18 months of policyholder meetings and God knows what else in order to achieve the demutualization. As I said in my paper, usually your thoughts turn to demutualization when you sense you are getting into trouble.

**Senator Kelleher:** But you do agree that there should be such a process available?

**Mr. McNeil:** I think there should be a demutualization process available, but we must make it a good deal simpler, cleaner and easier to effect.

**The Chairman:** Mr. McNeil, I have a couple of questions related to your views on CompCorp. I will set them in context. I absolutely understand why you would prefer that there was no CDIC and no CompCorp. Barring that, I understand why you prefer that there be an element of co-insurance. This committee has been on record for five, six or seven years, on more than one occasion, as favouring an element of co-insurance. In other words, we are together that far.

I do not understand two of the three points on the last two pages of your testimony. Your argument is that if there is to be a CDIC, there needs to be a CompCorp funded by the federal government, or at least a Crown corporation like CDIC, and your argument is based, as you say in your paper, on the fact that this is to ensure a level playing field to prevent deposit-taking institutions from having a competitive advantage.

If that is the logic, what is the logic for keeping them separate? If in fact your objective is to level the playing field, why would you not level the same playing field? Why do they need to be separate, given your stated objective of having a CDIC-2 or whatever you want to call it?

**Mr. McNeil:** You have a view that the four pillars have disappeared. My perception is that they are still there, large and strong. What has happened is that we have been permitted to get into one another's business.

The life insurance business is very technical; more technical than I would ever wish it to be, but that is just the way it is. I do not want to be a pimple on the back of an elephant, which is what happens when I suddenly get combined with the deposit takers. I

[Translation]

Il est intéressant de constater que la compagnie qui a déposé un mémoire privé au ministre des Finances ou au ministre d'État, Finances, d'alors (je ne sais plus) était Confédération-vie. Ils ont fait cela en février 1991, et les modifications sont venues après. Ils ont mis au point un régime de démutualisation que j'ai trouvé peu pratique et inintéressant mais qui faisait partie intégrante du fondement même de toute la discussion sur la façon de démutualiser une compagnie d'assurance-vie mutuelle.

Il nous faut repenser toute cette question. Comme je l'ai dit, il nous faut être prêts à faire confiance aux administrateurs de la compagnie, à croire en eux et à être convaincus qu'ils agiront de façon responsable et dans les meilleurs intérêts des titulaires de polices. Dans le cas de Confédération-vie, si quelqu'un avait offert à Paul Cantor 1 milliard de dollars pour 100 p. 100 des actions, il aurait été stupide de refuser, mais étant donné la situation, il aurait subi 18 mois de réunions avec les détenteurs de polices et Dieu sait quoi d'autre pour pouvoir réaliser la démutualisation. Comme je le dis dans mon mémoire, on commence à penser à la démutualisation lorsque les choses vont mal.

**Le sénateur Kelleher:** Vous convenez néanmoins qu'un tel processus devrait exister, n'est-ce pas?

**M. McNeil:** Je pense qu'il devrait exister un processus de démutualisation, mais il importerait que celui-ci soit rendu beaucoup plus simple, plus clair et plus facile à mettre en oeuvre.

**Le président:** Monsieur McNeil, j'aurais quelques questions à vous poser relativement à vos opinions concernant la SIAP. Permettez-moi de les mettre en contexte. Je comprends parfaitement pourquoi vous préféreriez qu'il n'y ait ni SADC ni SIAP. Si cela ne se fait pas, je comprends que vous préféreriez qu'il y ait un élément de coassurance. Cela fait déjà cinq, six ou sept ans que le comité se dit favorable à un élément de coassurance. En d'autres termes, nous sommes d'accord jusque-là.

Il y a deux ou trois points que vous mentionnez dans les deux dernières pages de votre mémoire que je ne comprends pas. Vous dites que s'il doit y avoir une SADC, il faut qu'il y ait une SIAP financée par le gouvernement fédéral, ou à tout le moins une société d'État semblable à la SADC, et votre argument s'appuie sur le fait que cela vise à maintenir un terrain de jeu égal pour empêcher que les établissements de dépôts jouissent d'un avantage concurrentiel.

Si c'est là la logique, quelle est la logique en faveur du maintien d'une séparation entre les deux? Si votre objectif est bien d'égaleriser le terrain de jeu, pourquoi ne pas égaliser le même terrain de jeu? Pourquoi faut-il que les deux choses soient séparées, étant donné votre autre objectif, qui est d'avoir une SADC-2 ou autre?

**M. McNeil:** Vous avez l'impression que les quatre piliers ont disparu. Selon moi, ils sont toujours là, toujours aussi solides. Ce qui s'est passé, c'est qu'on a été autorisé à se chevaucher dans nos sphères d'activité.

Le secteur des assurances-vie est très technique, plus technique que je ne l'aurais jamais souhaité, mais c'est ainsi. Je ne veux pas être une puce sur le dos d'un éléphant, ce qui se passe lorsque tout d'un coup je me vois mis avec les sociétés de dépôts. Je veux une



[Text]

want a different mindset, I want different expertise, and I do not want whoever is running the insurance insurance company taking his orders from someone who is also running the banking insurance company. It is just a matter of focus, expertise, specialization, and that sort of thing that leads me to favour keeping them separate.

**The Chairman:** But our difference is based in part, as you said, on the fact that we do have conflicting views on the subject of whether or not the four pillars have actually collapsed.

**Mr. McNeil:** Yes, and I think life insurance is still there, and it is a mighty different business from banking.

**The Chairman:** On the other hand, as you know, OSFI regulates both types of institutions. I assume a logical conclusion from what you say is that you would like to go back to the days when banks and other financial institutions were not together. If we are to separate the insurer, you also want to separate the regulator. Is that correct?

**Mr. McNeil:** That would be desirable, and I would encourage someone to do that because we would be better off. It is the notion that we are all in one business and therefore have to have equal regulation that led to the creation of OSFI. I think that is a fallacious foundation for thinking that subject through.

**The Chairman:** You want equality when it appears to be in your interest, but not when it is not in your interest. You want equality over products, in the sense that you want to be equal to deposit-taking institutions on the insurance side, but you do not want to be equal to them in terms of either who does the regulation or who does the insurance. I have a little difficulty with the lack of consistent logic.

**Mr. McNeil:** There are certain senior regulators in OSFI who are very fine people, who have power over my destiny, and they know beans about the life insurance game. When I say "insurance" or "life insurance" to them, they think "banks". I find that quite irritating and annoying. I think that a measure of specialization continuing into the future would be to the advantage of the public interest.

**The Chairman:** If, in fact, the rationale exists for a Crown corporation of some sort getting involved with insuring like products of insurance companies, how do you define a "like product"? I am going from your rationale, which is that we now know what is insured by CDIC and we want to insure like products from insurance companies. Give me some illustrations. What is a "like product" to a product now insured by CDIC, and what products do you sell that do not meet your test of being a like product, and therefore, presumably, would not be insured? If there is a CDIC-2, which is what CompCorp would become under a Crown corporation, does it only insure products which are similar to products insured by deposit-taking institutions, which is your rationale for creating it in the first place, or does it insure all products sold by life insurance companies?

[Traduction]

optique différente, des compétences différentes et je ne veux pas que la personne qui gère la compagnie d'assurances prenne ses ordres de quelqu'un qui gère également la compagnie de bancassurance. C'est tout simplement une question d'orientation, de compétences, de spécialisation, et cetera, et c'est tout cela qui m'amène à tenir à ce que les deux choses demeurent séparées.

**Le président:** Mais notre différence s'appuie en partie, comme vous l'avez dit, sur le fait que nous avons des opinions divergentes quant à la question de savoir si les quatre piliers se sont ou non écroulés.

**M. McNeil:** Oui, et je pense que l'assurance-vie est toujours là et que c'est toujours très différent de l'activité bancaire.

**Le président:** D'un autre côté, comme vous le savez, le BSIF réglemente les deux types d'institutions. Je dois logiquement déduire de vos propos que vous aimeriez revenir à l'époque où les banques et les autres institutions financières n'étaient pas ensemble. Si nous devons séparer l'assureur, vous voudrez également séparer l'organisme de réglementation, n'est-ce pas?

**M. McNeil:** Ce serait souhaitable, et j'encouragerais quelqu'un à le faire, car nous nous en porterions mieux. C'est l'idée que nous oeuvrons tous dans le même domaine et que nous devons donc être assujettis aux mêmes règlements qui a abouti à la création du BSIF. Il me semble que cela est mal pensé.

**Le président:** Vous voulez l'égalité lorsque cela est dans votre intérêt, mais vous n'en voulez pas dans le cas contraire. Vous voulez l'égalité pour ce qui est des produits, en ce sens que vous voulez être égaux aux sociétés de dépôts du côté assurances, mais vous ne voulez pas être égaux avec elles pour ce qui est de déterminer qui s'occupe de la réglementation et qui s'occupe des assurances. Ce manque de logique me pose quelques problèmes.

**M. McNeil:** Il y a au BSIF d'excellents responsables supérieurs de la réglementation, qui contrôlent jusqu'à un certain point mon destin et qui ne s'y connaissent pas du tout en assurances-vie. Lorsque je prononce les mots «assurance» ou «assurance-vie» en leur compagnie, ils pensent «banques». Je trouve cela très irritant. Il me semble qu'une certaine spécialisation à l'avenir serait dans l'intérêt du public.

**Le président:** S'il était opportun qu'une société d'État d'un genre ou d'un autre commence à assurer des «produits semblables» de compagnies d'assurances, comment définiriez-vous «produits semblables»? Je suis votre logique, qui est qu'à l'heure actuelle nous savons ce qui est assuré par la SADC et que nous aimerions que soient assurés des produits semblables offerts par des compagnies d'assurances. Donnez-moi des exemples. Qu'est-ce qu'un «produit semblable» à un produit aujourd'hui assuré par la SADC, et quels produits vendez-vous qui ne constitueraient selon vous pas des «produits semblables» et qui, partant, ne seraient vraisemblablement pas assurés? S'il y avait une SADC-2 (ce que serait la SIAP si elle devenait une société d'État) celle-ci se bornerait-elle à assurer uniquement les produits semblables à des produits assurés par des sociétés de dépôts, ce qui vous motiverait à la créer au départ, ou bien assurerait-elle tous les produits vendus par les compagnies d'assurance-vie?

[Texte]

**Mr. McNeil:** In my view, it should insure all products sold by life insurance companies.

**The Chairman:** What is the logic for that, if the logic for creating it in the first place is to create a level playing field? If the logic for creating CDIC-2 is that it is a competitive disadvantage for your company to be selling similar products to deposit-taking institutions and they ought to be equally insured, you also sell products that are not similar in any way to a product sold by deposit institutions, term insurance being an example. Why, then, do you feel that ought to be insured under this scheme?

**Mr. McNeil:** I do not have a good answer because I suspect we have some disagreement on the fundamental assumptions underlying how the system works. Life is not always as tidy as we would like it to be. If it is a bit untidy to have CDIC insure the products sold by life insurance companies, and CDIC-1 to insure the products sold by deposit takers, so be it. You say that that creates a bit of a tilt in the playing field. I am inclined to think it does not. A deposit taker has the power to create an insurance subsidiary, or buy one, and enjoy that insurance on that side, and we have a trust company subsidiary that is insured by CDIC. That is the way Canada set up the scheme when we undertook the financial institutions reform.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. McNeil.

**Mr. McNeil:** I am very disappointed that you did not ask for my views on being Chairman and CEO, but I will let you know about that some other time.

The committee adjourned.

[Translation]

**M. McNeil:** À mon avis, il faudrait qu'elle assure tous les produits vendus par les compagnies d'assurance-vie.

**Le président:** Quelle est la logique derrière cela, si sa création a pour objet au départ de créer un terrain de jeu égal? Si la logique appuyant la création d'une SADC-2 est que votre compagnie est défavorisée sur le plan concurrentiel du fait de devoir vendre des produits semblables à ceux de sociétés de dépôts et qu'il faudrait que l'assurance soit la même, je ne suis pas très bien car vous vendez également des produits qui ne ressemblent en rien à ceux vendus par les sociétés de dépôts, par exemple l'assurance-vie à terme. Pourquoi, donc, pensez-vous que ces produits devraient être assurés dans le cadre de ce régime?

**M. McNeil:** Je n'ai pas de bonnes réponses à vous donner, car je devine que nous ne sommes pas tout à fait d'accord sur les hypothèses fondamentales qui sous-tendent la façon dont tout le système fonctionne. La vie n'est pas toujours aussi simple qu'on le voudrait. Si cela embrouille un peu les choses que la SADC assure les produits vendus par les compagnies d'assurance et que la SADC-1 assure ceux vendus par les sociétés de dépôts, alors tant pis. Vous dites que cela fait un peu pencher le terrain de jeu. J'aurais tendance à penser le contraire. Une société de dépôts a le pouvoir de créer ou d'acheter une filiale d'assurances et de profiter des assurances de ce côté-là, et nous avons une filiale de société de fiducie qui est assurée par la SADC. Tel est le régime qui a été mis en place au Canada lorsque la réforme des institutions financières a été lancée.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur McNeil.

**M. McNeil:** Je suis très déçu que vous n'ayez pas demandé mon opinion sur le fait d'être président du conseil d'administration et chef de la direction, mais je vous parlerai de cela une autre fois.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From University of British Columbia:*

Mike Goldberg, Dean, Business School.

*From Moody's Investors Service (New York):*

Chester V.A. Murray, Managing Director.

*From A.M. Best Company (New York):*

Thomas Upton, Assistant Vice-President.

*From Standard & Poor's Ratings Group (New York):*

Roy N. Taub, Executive Managing Director, Insurance Rating Services.

*From TRAC Insurance Services Limited:*

Don Smith, Chairman.

*From Confederation Life Insurance Company (In liquidation):*

Paul Cantor, President and CEO;

Michael White, Senior Vice-President and Chief Investment Officer.

*From Sun Life Assurance Company of Canada:*

John D. McNeil, Chairman and CEO;

Christopher Barry, Assistant Vice-President  
(Corporate Affairs).

*De l'Université de la Colombie-Britannique:*

Mike Goldberg, doyen, École des études commerciales.

*De Moody's Investors Service (New York):*

Chester V.A. Murray, directeur général.

*De A.M. Best Company (New York):*

Thomas Upton, vice-président adjoint.

*De Standard and Poor's Ratings Group (New York):*

Roy N. Taub, directeur général exécutif, Services de cotation des firmes d'assurance.

*De TRAC Insurance Services Limited:*

Don Smith, président du conseil d'administration.

*De Confédération-vie, compagnie d'assurance (en liquidation):*

Paul Cantor, président et chef de la direction;

Michael White, vice-président principal et chef de la Direction des placements.

*De Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie:*

John D. McNeil, président du conseil d'administration et chef de la direction;

Christopher Barry, vice-président adjoint (Affaires générales).



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

Wednesday, September 28, 1994

Issue No. 17

### **Twelfth Proceedings on:**

Examination of the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago.

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Le mercredi 28 septembre 1994

Fascicule n° 17

### **Douzième fascicule concernant:**

Examen de l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans.

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus

\* Fairbairn, P.C.  
(or Molgat)

Kelleher, P.C.

Kolber

LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(or Berntson)

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Meighen

Perrault, P.C.

Simard

Stewart

Stratton

Thériault

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus

\* Fairbairn, c.p.  
(ou Molgat)

Kelleher, c.p.

Kolber

LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(ou Berntson)

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Meighen

Perrault, c.p.

Simard

Stewart

Stratton

Thériault

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 28, 1994  
(21)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, LeBreton, Meighen, Stewart, Stratton and Sylvain. (9)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the Great-West Life Assurance Co:*

James W. Burns, Chairman;

Raymond L. McFeetors, President and CEO;

Orest Dackow, President and CEO, *Great-West Lifeco. Inc.*

*From Manulife Financial:*

Dominic D'Alessandro, President and CEO;

Joseph Pietroski, Senior Vice-President and General Legal Counsel.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. James W. Burns of *Great-West Life Assurance Co.* made an opening statement and along with Messrs. Dackow and McFeetors, answered questions.

Mr. Dominic D'Alessandro of *Manulife Financial* made an opening statement and along with Mr. Pietroski, answered questions.

At 12:45 p.m. the Committee recessed until 2:05 p.m.

## AFTERNOON SITTING

WEDNESDAY, September 28, 1994  
(22)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:05 p.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, LeBreton, Meighen, Stewart, Stratton and Sylvain. (8)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 28 septembre 1994  
(21)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, LeBreton, Meighen, Stewart, Stratton et Sylvain. (9)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*De la Great-West Life, Compagnie d'assurance-vie:*

James W. Burns, président du conseil d'administration;

Raymond L. McFeetors, président et chef de la direction;

Orest Dackow, président et chef de la direction, *Great-West Lifeco Inc.*

*La Financière Manuvie:*

Dominic D'Alessandro, président et chef de la direction;

Joseph Pietroski, premier vice-président et conseiller juridique.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, de l'assurance-dépôt.

M. James W. Burns, de *Great-West Life, Compagnie d'assurance-vie*, fait un exposé, puis, avec l'aide de MM. Dackow et McFeetors, répond aux questions.

M. Dominic D'Alessandro, de *Financière Manuvie*, fait un exposé, puis, avec l'aide de M. Pietroski, répond aux questions.

À 12 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 05.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le MERCREDI 28 septembre 1994  
(22)

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 14 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, LeBreton, Meighen, Stewart, Stratton et Sylvain. (8)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.



[Text]

## WITNESSES:

*From the Canada Deposit Insurance Corporation:*

Grant Reuber, Chairman of the Board;  
Jean-Pierre Sabourin, President and CEO.

*From the "Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec":*

Guy Duhaime, President;  
Jacques Foucault, Administrator;  
Sylvie Poirier, Assistant to the Director General.

*From the Life Underwriters Association of Canada:*

Paul Bourbonniere, Chairman and CEO;

Donald Glover, President;  
William T. Babcock, Vice-President, Public Affairs.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. Reuber and Mr. Sabourin of *Canada Deposit Insurance Corporation* together made an opening statement and then answered questions.

Mr. Duhaime of "*Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec*" made an opening statement and answered questions.

Mr. Bourbonniere and Mr. Glover of *Life Underwriters Association of Canada* together made an opening statement and answered questions.

At 4:30 p.m. the Committee adjourned until 10:00 a.m. on Thursday, September 29, 1994.

ATTEST:

[Traduction]

## TÉMOINS:

*De la Société d'assurance-dépôts du Canada:*

Grant Reuber, président du conseil d'administration;  
Jean-Pierre Sabourin, président et chef de la direction.

*De l'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec:*

Guy Duhaime, président;  
Jacques Foucault, administrateur;  
Sylvie Poirier, adjointe à la directrice générale.

*De Life Underwriters Association of Canada:*

Paul Bourbonniere, président du conseil d'administration et chef de la direction;  
Donald Glover, président;  
William T. Babcock, vice-président, affaires publiques.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, de l'assurance-dépôt.

MM. Reuber et Sabourin, de la *Société d'assurance-dépôts du Canada*, font un exposé ensemble, puis répondent aux questions.

M. Duhaime, de l'*Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec*, fait un exposé, puis répond aux questions.

MM. Bourbonniere et Glover, de *Life Underwriters Association of Canada*, font un exposé ensemble, puis répondent aux questions.

À 16 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à 10 heures, le jeudi 29 septembre 1994.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 28, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. to continue its examination on the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, welcome to the start of our second day of hearings. We have two witnesses this morning. Our first witness is Mr. Jim Burns, the Chairman of Great-West Life. He has a couple of people accompanying him. Following Mr. Burns, we will hear from Dominic D'Alessandro, the President and CEO of Manulife Financial.

Welcome, Mr. Burns. As you know, we have enjoyed your testimony on a variety of other subjects in the past. One of the problems with being a good witness is that we love to invite you back. We are delighted to have you here. We have received your brief and, as I understand it, you will make a opening summary of it, after which we will ask you some questions.

Please begin by doing that, and also by introducing the two gentlemen who are with you. Thank you for coming.

**Mr. James W. Burns, Chairman, Great-West Life Assurance Company:** Thank you, Mr. Chairman, especially for setting me up like that. I was not feeling any pressure until you said I had been a good witness. I did not know I had been a good witness. We will do our best this morning to cast some light on the questions you have raised.

First, I would like to introduce myself and my associates. I am the chairman of Great-West Life Assurance Company. By way of background, this year is my 41st year with Great-West. I have had various jobs there, including that of president for a while. I was then escalated to non-executive chairman, where I have been for longer than anyone should ever hold any job, other than a senator.

With me today is Mr. Orest Dackow, who is the president of Great-West Lifeco, the holding company of Great-West Life. Mr. Dackow is a professional actuary, a fellow of the Society of Actuaries, or FSA, but in the early 1970s he became a businessman, enhanced his value enormously, and has gone on brilliantly from there, although I think at root and heart he is still an actuary. As Senator Angus would say, once a lawyer, always a lawyer.

Mr. Dackow has had a number of increasing responsibilities in the company's affairs, including, for quite a long period of time, running Great-West operations in the United States out of Denver.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 septembre 1994

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures pour poursuivre l'examen de l'état du système financier canadien.

**Le sénateur Michael Kirby (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, je vous souhaite la bienvenue à notre deuxième journée de délibérations. Ce matin, nous entendrons deux témoins, tout d'abord M. James Burns, président du conseil d'administration de la Great-West, Compagnie d'assurance-vie. M. Burns est accompagné de quelques-uns de ses collègues. Ensuite, nous entendrons M. Dominic D'Alessandro, président et chef de la direction de la Financière Manuvie.

Monsieur Burns, je vous souhaite la bienvenue. Comme vous le savez, nous avons été heureux d'entendre votre témoignage sur diverses questions dans le passé. L'un des problèmes que pose le fait d'être un bon témoin, c'est que nous aimons le réinviter. Nous sommes heureux de vous avoir avec nous ce matin. Nous avons reçu votre mémoire et, d'après ce que je comprends, vous voulez nous le résumer dans une déclaration préliminaire, après quoi nous pourrions vous poser des questions.

Je vous cède la parole; je vous demanderais également de nous présenter les deux personnes qui vous accompagnent. Merci d'être là.

**M. James W. Burns, président du conseil d'administration de la Great-West Life, compagnie d'assurance-vie:** Merci, monsieur le président, de me présenter en termes aussi flatteurs. Maintenant que vous avez dit que je suis un bon témoin, je sens une certaine pression. Je ne savais pas que j'avais présenté de bons témoignages. Mes collègues et moi allons faire de notre mieux ce matin pour éclaircir certains des points que vous avez soulevés.

D'abord, permettez-moi de me présenter, ainsi que les personnes qui m'accompagnent. Je suis président du conseil d'administration de la Great-West, Compagnie d'assurance-vie. Je travaille pour la compagnie depuis 41 ans. J'y ai exercé diverses fonctions, y compris celle de président pendant un certain temps. J'ai ensuite été promu à mon poste actuel, où je suis depuis très longtemps; personne ne devrait occuper un poste aussi longtemps, sauf un sénateur.

Je suis accompagné aujourd'hui de M. Orest Dackow, qui est président de la *Great-West Lifeco*, la société de portefeuille de la Great-West, Compagnie d'assurance-vie. M. Dackow est un actuaire professionnel, membre de la *Society of Actuaries*. Au début des années 1970, il a fondé une entreprise qui a beaucoup prospéré. Depuis, sa carrière est couronnée de succès, mais je pense qu'au fond de son cœur, il demeure un actuaire. Comme dirait le sénateur Angus, avocat un jour, avocat toujours.

M. Dackow a assumé des responsabilités de plus en plus nombreuses au sein de la compagnie. En effet, il s'occupe depuis assez longtemps des activités de la Great-West aux États-Unis, à

## [Text]

Latterly, he has been the chief financial officer and then president of Lifeco, which is the holding company. The job responsibility there is coordination of the two operating subsidiaries, which are completely autonomous, Great-West Canada and Great-West United States. The coordinating financial statement office above that is the President of Lifeco, and Mr. Dackow holds that position. He was the board's designated responsible officer during all of the Confederation Life negotiations. He brings to this committee considerable background, experience and knowledge on these matters. Mr. Dackow has been with Great-West for 36 years.

With me also is Mr. Raymond McFeetors. He is the kid of the group. He has been with Great-West for only 26 years. He is the president and chief executive officer of Great-West Canada, which is a stand-alone operating, fully integrated company. His background was investments. Prior to being president he was the chief investment officer of Great-West Canada.

I will say a couple of quick words about Great-West, Mr. Chairman, because I think it is pertinent to the array of questions that are being raised here. One thing occurs to me which has not been covered, either in your earlier brief or in the testimony.

Our company is organized into two autonomous, stand-alone regions; Great-West operations, United States, carried out through a wholly-owned subsidiary, Great-West Life and Annuity Company with its head office in Denver. Coincidentally, because of the size of the United States, it is a considerably bigger company than Great-West Canada, particularly in the health insurance business, which is their major activity.

That is worth mentioning because, in considering all of these issues, it is very important to remember that a large number of Canadian companies scatter their business around the world. The larger companies such as Manulife and Sun Life probably have the same kind of profile as Great-West; that is, they are bigger outside of Canada than in Canada.

When looking at jurisdictional and other such questions, you have to keep in mind that a large part of their business is in jurisdictions which operate under other regulatory and legal regimes. This applies to a number of the Canadian companies. The Canadian industry has been a big exporter for 100 years or more. That has to be noted all the way through, because it makes the industry unique compared with some other kinds of institutions, for example, Canadian trust companies, which tended to stay pretty close to domestic operations only.

Great-West Life is a mixed company. Mr. McNeil was here yesterday from Sun Life, which is a mutual company. Mr. D'Alessandro is here today from Manulife, which is also a mutual company. I believe Great-West is the only company appearing here that is mixed; that is, Great-West has always offered both participating and non-participating business, so we are both a mutual and a shareholder company.

## [Traduction]

Denver plus précisément. Il a été nommé dernièrement chef des finances et président de Lifeco, la société de portefeuille. À ce titre, c'est lui qui doit coordonner les deux filiales actives qui sont entièrement autonomes, soit la Great-West Canada et la *Great-West United States*. M. Dackow dirige le conseil de coordination des activités de la compagnie. C'est lui également que le conseil d'administration a mandaté pour mener les négociations avec la Confédération-vie. Il pourra faire part au comité de son expérience et de ses connaissances dans ce domaine. M. Dackow fait partie de l'équipe de la Great-West depuis 36 ans.

Je vous présente en outre M. Raymond McFeetors. C'est le benjamin du groupe. Il n'est à la Great-West que depuis 26 ans. Il occupe le poste de président et chef de direction de la Great-West Canada, société autonome pleinement intégrée. Son domaine de prédilection, ce sont les investissements. Avant, il était chef des investissements de la Great-West Canada.

Monsieur le président, j'aimerais dire quelques mots rapidement au sujet de la Great-West, parce qu'à mon avis, cela est pertinent, compte tenu de l'éventail des questions qui sont soulevées ici. Je pense précisément à une chose qui n'a pas été abordée, ni dans votre mémoire antérieur, ni dans les témoignages.

Notre compagnie est divisée en deux régions autonomes: la *Great-West United States*, exploitée par l'intermédiaire d'une filiale à 100 p. 100, la *Great-West Life and Annuity Company*, dont le siège social est à Denver. Compte tenu de l'étendue des États-Unis, il s'agit d'une compagnie considérablement plus grosse que la Great-West Canada, particulièrement dans le secteur des assurances-santé, qui constitue sa principale activité.

J'estime utile d'apporter ces précisions parce que, quand on examine toutes ces questions, il est très important de se rappeler qu'un grand nombre de compagnies canadiennes font des affaires dans diverses régions du monde. Les grandes compagnies comme Manuvie et Sun Life ont probablement le même genre de profil que la Great-West, c'est-à-dire que leurs activités sont plus importantes à l'extérieur qu'à l'intérieur du Canada.

En ce qui a trait aux sphères d'opérations où elles exercent leurs activités et à d'autres questions du genre, il faut se rappeler qu'une bonne partie de leurs activités sont assujetties à d'autres régimes juridiques ou de réglementation. Cela s'applique aussi à diverses compagnies canadiennes. Le secteur canadien des assurances exporte bon nombre de ses services depuis 100 ans ou plus. C'est là un facteur dont il faut tenir compte, parce que c'est ce qui fait que le secteur est unique comparativement à d'autres institutions, par exemple les sociétés fiduciaires canadiennes, qui ont davantage tendance à rester près de leurs marchés intérieurs.

La Great-West, Compagnie d'assurance-vie, est une société d'économie mixte. Hier, vous avez entendu le témoignage de M. McNeil de la Sun Life, qui est une société mutuelle. M. D'Alessandro comparaitra aujourd'hui au nom de Manuvie, qui est également une société mutuelle. Je crois que la Great-West est la seule société d'économie mixte à comparaître devant votre comité; en effet, la Great-West a toujours offert des assurances avec et sans participation, si bien qu'elle est considérée



[Texte]

Going back a bit, our participating business was probably the largest part of the company. That is no longer the case. The non-participating or shareholder part of the company is the largest. The group insurance business in Canada and in the United States, in our case, is in the non-participating account. That, of course, has been the fastest growing part of the industry and the business over quite a long time. Thus, we are mixed. We continue to have a good participating business. We have a substantial participating surplus for protection of policyholders, but we are mixed, and that creates some differences from mutual.

This point is worthy of note: Because a large part of the Canadian industry is mutual, there is a dimension of monitoring that goes on out there in the world that does not participate with mutual life companies, namely, the street. Since they do not offer shares, the normal activity of analysts, and so on, that would take place in stock companies does not exist. Along with all the other companies that are listed on the stock exchange, we get worked over by analysts from the brokerage and other firms, which is a dimension of public information that you would not get with a mutual, because that group of people is not interested in examining mutuals since they do not do any share business.

The street analysts, as we all know, tend to be more focused on what the future looks like. That is what they are looking at all the time. They are looking at what you are doing now that will make it good next year and the year after, and boost the stock price. That is what they are looking for.

In contrast, the regulatory agencies tend to be looking at the snapshot of where you are today without necessarily tracking where you came from and where you are going, which is a dimension of monitoring which, in the public interest, applies in some parts of the insurance industry, such as life insurance, but not all.

That point might be worth taking into account when you look at the overall regulatory regime. There is something out there that covers banks and deposit-taking institutions for the most part, but does not cover some significant parts of the life insurance industry and, for that matter, a large part of the Canadian casualty business because it is dominantly controlled by foreign companies through a branch system. You do not even get to see back there because there is no one necessarily observing it.

The final general point I will make is one which your earlier report, Mr. Chairman, did identify. It might surprise senators who are not directly involved in the business how quickly the mix of the business in these companies is changing. The world is moving under your feet very quickly. The perception of a life insurance company, what it does and the kind of products it offers, is very

[Translation]

à la fois comme une société mutuelle et une corporation actionnaire.

Si on retourne un peu en arrière, on peut dire que les assurances avec participation constituaient probablement la plus grande part de nos activités, ce qui n'est plus le cas. Aujourd'hui, ce sont les assurances sans participation qui sont les plus importantes. En ce qui nous concerne, les assurances collectives souscrites au Canada et aux États-Unis sont groupées dans le compte des assurances sans participation. Et c'est, bien sûr, le secteur d'activité qui croît le plus rapidement depuis assez longtemps. Ainsi, nous sommes une société d'économie mixte. Une bonne partie de notre portefeuille se compose d'assurance avec participation. Nous détenons un important excédent d'assurances avec participation car nous voulons protéger les titulaires de police, mais nous sommes une société mixte, ce qui nous différencie à certains égards d'une société mutuelle.

Je crois qu'il est important de souligner ceci: comme une bonne partie du secteur canadien des assurances est composé de sociétés mutuelles, bon nombre des compagnies d'assurance mutuelles ne font l'objet d'aucune surveillance, car elles relèvent du marché hors bourse. Comme les sociétés mutuelles n'émettent pas d'actions, contrairement aux sociétés boursières, on n'y retrouve pas l'activité normale des analystes. Tout comme les autres sociétés qui sont inscrites en Bourse, nous sommes scrutés par les analystes, notamment ceux des firmes de courtage; ainsi, on peut avoir sur nous de l'information qui est publique, que l'on n'aura pas sur les sociétés mutuelles, parce que les analystes ne souhaitent pas les examiner puisqu'elles n'émettent pas d'actions.

Comme nous le savons tous, les analystes du marché hors bourse ont tendance à se concentrer davantage sur l'avenir des sociétés. Cela occupe tout leur temps. Ils analysent les mesures qu'adopte une société, les répercussions qu'elles peuvent avoir sur son avenir et sur l'augmentation du prix des actions. C'est ce qui les intéresse.

Par contre, les organismes de réglementation ont tendance à examiner la situation actuelle des sociétés sans nécessairement retracer leurs antécédents ni voir où elles s'en vont, ce qui est un aspect de la surveillance qui, dans l'intérêt du public, s'applique seulement à certains secteurs de l'industrie de l'assurance, notamment l'assurance-vie.

Je pense qu'il est important de tenir compte de cet élément quand on examine le régime de réglementation dans son ensemble. À cet égard, certaines dispositions protègent la plupart des banques et des institutions de dépôt, mais ne couvrent pas des secteurs importants de l'industrie de l'assurance-vie ni une bonne partie de l'industrie canadienne de l'assurance-accident, qui est dominée par des compagnies étrangères qui exercent leurs activités par l'intermédiaire de filiales. On n'a pas toute l'information parce qu'on ne s'y intéresse pas nécessairement.

Le dernier point que j'aimerais soulever concerne une question que vous avez abordée dans votre rapport antérieur, monsieur le président. Les sénateurs qui ne sont pas directement intéressés par les assurances vont être étonnés de voir à quel point les activités des compagnies changent rapidement. Le vent tourne à un rythme très rapide. La perception que l'on a d'une

*[Text]*

different today from what it was five to ten years ago. Every year it changes faster, and our own company is no exception.

This whole process speeded up when the pillars came down. Everyone started getting into all kinds of things because they were permitted to do so. We have our own views on that. When we appeared before this committee on the insurance companies acts and the regulations connected with them, we argued the point, and I think it subsequently became the law, that if deposit-taking institutions were intent on moving into the insurance business, they should do so as an independent company. They should not merge the assets and liabilities of the life business, which are very different, with the deposit-taking business. The government took care of that, and this legislation came into effect.

There are a lot of things going on inside companies now which are quite new to them, and require much higher degrees of management and board discipline than was heretofore the case. Therefore, as I say, the world is changing underneath our feet pretty fast.

The fastest growing businesses by far are outside the regulatory regime. For example, the mutual fund industry last year grew to about \$50 billion. That was in just one year. However, that is not this regime at all. The fastest growing parts of what is occurring out there are outside the existing regimes.

It is a fast-changing world out there. Some people voice concern about the whole business of deposit-taking institutions, their activities and derivatives. It is very complicated and difficult. Does anyone really understand what the liability is, and how it could back up? They worry about it, and talk about it. Things occur in all institutions now because the pillars have come down. If you knew what they were doing in some of these areas, you would worry about it too, and you would probably say, "Do they really know what they are doing? Are they walking into risk areas that they do not understand or do not know how to manage?"

Those are my general comments, Mr. Chairman. Mr. Dackow, Mr. McFeetors and I thought that you posed some very good questions in your letter to prospective witnesses. We have attempted to answer those questions in the brief in a narrative form. For purposes of our meeting this morning, we thought we would take these questions one at a time and give some commentary around the direct question.

**The Chairman:** That would be helpful.

**Mr. Burns:** If anyone wants to stop any one of us at any time, that is fine.

**The Chairman:** Rather than go through all nine questions at once, we will take them one at a time, and then take questions on each area individually. That is the best way to do it.

*[Traduction]*

compagnie d'assurance-vie, de ses activités et du type de produits qu'elle offre est très différente aujourd'hui de ce qu'elle était il y a cinq à dix ans. Chaque année, les choses changent plus rapidement, et nous ne faisons pas exception à la règle.

Et les choses se sont accélérées avec la déréglementation. Les compagnies ont commencé à offrir tous les types de services parce qu'elles en avaient le droit. Nous avons notre opinion là-dessus. Lorsque nous avons comparu devant votre comité concernant la Loi sur les sociétés d'assurances et les règlements connexes, nous avons soutenu, et je crois que cet élément a été inséré dans la loi, que si les institutions de dépôt avaient l'intention d'offrir des services d'assurance, elles devaient le faire en tant que sociétés indépendantes. Elles ne devaient pas jumeler les éléments d'actif et de passif de l'assurance-vie, qui sont très différents, et les activités des institutions de dépôt. Le gouvernement a tenu compte de ce facteur et voté une loi en conformité.

Les compagnies offrent de nombreux services qui sont nouveaux pour elles et qui exigent une gestion plus poussée et une discipline beaucoup plus rigoureuse de la part du conseil d'administration que ce n'était le cas auparavant. C'est pourquoi je dis que les choses changent très rapidement.

Les secteurs d'activités qui connaissent la croissance la plus rapide sont de loin ceux qui ne sont pas assujettis à la réglementation. Par exemple, l'an dernier, le secteur des fonds mutuels a connu une croissance d'environ 50 milliards de dollars. Tout ça, en un an seulement. Cependant, ce secteur n'est pas du tout assujéti au régime. Les secteurs d'activités qui connaissent la croissance la plus rapide ne sont pas soumis à des régimes de réglementation.

Donc, les choses changent rapidement. Certains s'interrogent sur les services, les activités et les produits connexes qu'offrent les institutions de dépôt. C'est là une question très compliquée et difficile. Est-ce que quelqu'un comprend vraiment la responsabilité et les conséquences prévisibles en cause? On s'inquiète, on en parle. Il se produit toutes sortes de choses dans les institutions aujourd'hui à cause de la déréglementation. Si vous connaissiez les services que ces entreprises offrent, vous vous inquiéteriez aussi, et vous vous diriez probablement: «Est-ce qu'elles savent vraiment ce qu'elles font? Assument-elles des risques qu'elles ne comprennent pas ou qu'elles sont incapables de gérer?»

Voilà pour les observations générales que je voulais faire, monsieur le président. À l'instar de mes collègues, MM. Dackow et McFeetors, j'estime que vous avez posé de très bonnes questions dans la lettre que vous avez envoyée aux témoins potentiels. Nous avons tenté de répondre à ces questions dans le mémoire que nous avons présenté. Pour les fins de notre réunion de ce matin, nous avons pensé répondre à ces questions une à une et faire des commentaires au fur et à mesure.

**Le président:** Cela serait utile.

**M. Burns:** Si quelqu'un veut interrompre l'un ou l'autre de nous, sentez-vous bien libre de le faire n'importe quand.

**Le président:** Au lieu d'aborder les neuf points en même temps, nous allons les étudier un à la suite de l'autre et poser des questions sur chacun. C'est la meilleure façon de procéder.



[Texte]

**Mr. Burns:** In terms of question one, to remind the committee, the question is: What is the best institutional arrangement to protect purchasers of products of the insurance industry? Is CompCorp adequate in its current form, or should it be changed? Mr. McFeetors might want to comment on that.

**Mr. Raymond McFeetors, President and Chief Executive Officer, Great-West Canada:** Mr. Chairman, we have already observed on this particular question in our brief. During its history, CompCorp has done a pretty good job. However, CompCorp has, and continues to have, a limited access to capital. It can collect roughly one-half of one per cent of premium per year, and it has the capacity to borrow up to an additional one per cent of premium, but it is limited. If there are future major failures, its ability to raise capital may be in some doubt.

CompCorp also lacks the power to effect the most cost effective way of dealing with a troubled company — that is, it cannot mandate a “going concern” solution. There is no public or private agency that exists today in Canada for the life insurance industry that can mandate a going concern solution. That is a considerable weakness.

Frankly, CompCorp is subject to some competitive pressures. Its board is composed of industry representatives. It has independent directors on the board, but there are still some competitive pressures. That caused our thinking to evolve to the point where we believe that CompCorp should be rolled up into CDIC. We do not offer CDIC as the best conceivable method, but it does exist, and it is operating. As a practical matter, CompCorp should be rolled up into CDIC.

CDIC should have the mandate to seek going concern solutions. For example, with respect to Central Guaranty Trust, the TD Bank, First City Trust and North American Life, CDIC was able to use a mechanism they called a deficiency coverage agreement. That might have been helpful in some of the life company situations. CDIC has other tools as well.

The premiums that are extracted from the life industry for financial instrument coverage should be tied to the risk that a particular institution represents to the system, and the benefits should be on a co-insurance basis. In its June report, this committee coined a phrase called “moral hazard”, which refers to consumers’ and companies’ lack of discipline when they face no risk. That is an error. If both consumers and manufacturers of products faced some financial risk and discipline, the results would be better for all concerned. Moral hazards should be removed.

**The Chairman:** There is an underlying assumption in what you said, Mr. McFeetors, in that there is some public policy defence or rationale for government involvement of some form or another in insuring products of insurance companies. I

[Translation]

**M. Burns:** J'aimerais rappeler la question numéro un: quel est le meilleur moyen dont disposent les institutions pour protéger les acheteurs de produits du secteur de l'assurance? Dans sa forme actuelle, la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP) est-elle adéquate ou devrait-elle être modifiée? M. McFeetors voudrait peut-être répondre à la question.

**M. Raymond McFeetors, président, Great-West Canada:** Monsieur le président, nous avons déjà fait des observations sur cette question dans notre mémoire. La SIAP a toujours fait un assez bon travail. Cependant, elle a toujours un accès restreint aux capitaux. Elle peut percevoir environ un demi de 1 p. 100 des primes par année, et, en plus, elle peut emprunter un maximum de 1 p. 100 des primes, mais c'est tout. Si elle doit faire face à d'autres faillites importantes, on peut douter de sa capacité d'obtenir les capitaux nécessaires.

La SIAP ne possède pas non plus les pouvoirs nécessaires pour régler, le plus économiquement possible, le sort d'une compagnie en difficulté, c'est-à-dire qu'elle ne peut pas assurer «la continuité de l'exploitation». Actuellement, au Canada, il n'existe aucun organisme public ou privé dans le secteur de l'assurance qui puisse trouver une telle solution. Et c'est là une lacune importante.

À vrai dire, la SIAP subit les pressions de la concurrence. Son conseil d'administration est composé de représentants de l'industrie. Les administrateurs sont indépendants, mais la pression est là quand même, ce qui nous a amenés à penser que la SIAP devrait être intégrée à la SADC. Nous ne disons pas que la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) est la meilleure solution, mais elle existe et elle fonctionne. D'un point de vue pratique, la SIAP devrait être intégrée à la SADC.

La SADC devrait être mandatée pour assurer la continuité de l'exploitation des entreprises en difficulté. Par exemple, en ce qui concerne *Central Guaranty Trust*, la Banque TD, *First City Trust* et *North American Life*, la SADC a pu utiliser un mécanisme que l'on appelle une entente concernant l'insuffisance de fonds. Cet outil aurait pu être utile dans le cas de certaines compagnies d'assurance-vie. La SADC dispose également d'autres outils.

Les primes qui sont imposées au secteur de l'assurance-vie pour assurer une couverture financière devraient être établies en fonction des risques qu'une institution représente pour le système, et les indemnités devraient être calculées selon un système de coassurance. Dans son rapport du mois de juin, votre comité a parlé de «risque moral» en se référant au manque de discipline des consommateurs et des sociétés lorsqu'ils ne font face à aucun risque. C'est une erreur. Si les consommateurs et les fabricants de produits assumaient certains risques financiers et s'imposaient une discipline, les résultats seraient meilleurs pour toutes les parties intéressées. On devrait supprimer ce risque moral.

**Le président:** Vous laissez entendre, monsieur McFeetors, que le gouvernement est justifié d'assurer, d'une façon ou d'une autre, les produits des compagnies d'assurance. Je comprends pourquoi l'industrie pourrait vouloir accepter une telle chose, mais qu'est-ce



[Text]

understand why the industry may want to do it, but what is the public policy rationale for us doing that when there are one zillion products and services sold out there for which the government does not get involved in insuring, although there are industry insurance schemes run by industries in a variety of other sectors of the economy. What is the rationale for us getting involved at all?

**Mr. Burns:** You are already involved in it. The government is already doing it. They are insuring financial products for deposit-taking institutions.

**Senator Kolber:** Only deposits.

**Senator Angus:** In an ideal world, would you see the government getting out, and there not being any CDIC or CompCorp?

**Mr. Burns:** I am too old to think about ideal worlds. It is impractical to imagine them getting out. The concept was probably flawed to start with. How will you change that after all these years?

**The Chairman:** To be fair, you said that the government is not now in the process of insuring products of insurance companies but it is in the business of insuring products of deposit-taking institutions. It is a leap to go from there to products of insurance companies. I understand why you may want to make the leap, but I do not understand the defence of it.

**Mr. McFeetors:** I would answer that question from the viewpoint of the consumer. The consumer does not see a lot of difference between institutions. He sees banks and trusts on one hand, and insurance companies on the other. But the economic product that he may acquire from those companies is a savings type of product. The economic effect to the consumer is the same whether he buys it from a bank or a trust company, or from a life company. From the consumers' point of view, he would perceive a need to have equivalent security of his investment.

With the life companies, you are faced with the prospect that major failures cannot be financed by the industry on its own at the time it happens. You can do it over a period of time, but if there is a shock to the system, CompCorp will have limited capacity to handle that. It is in the best interest of public policy to protect consumers, the system and the life insurance pillar, which is of great value to the economy.

**The Chairman:** Then you are arguing that the rationale is that equal products should be equally insured? Is that what you are saying? If so, one needs to define which of your products are similar to the products of deposit-taking institutions, because some of your products are not. We may want to ask you for a definition of that.

**Senator Stewart:** How far does this line of thinking go? Would the witnesses extend this to providing some form of government required insurance for mutual funds?

[Traduction]

qui justifie le gouvernement d'agir ainsi quand il existe des milliers de produits et de services qui sont vendus et qu'il n'assure pas, bien que l'on trouve des régimes d'assurance offerts par les industries dans divers autres secteurs de l'économie? Qu'est-ce qui justifierait le gouvernement d'intervenir dans ce domaine?

**M. Burns:** Le gouvernement intervient déjà. Il assure les produits financiers des institutions de dépôt.

**Le sénateur Kolber:** Seulement les dépôts.

**Le sénateur Angus:** Idéalement, est-ce que vous pensez que le gouvernement devrait se retirer et que l'on devrait abolir la SADC ou la SIAP?

**M. Burns:** Je suis trop vieux pour vivre dans l'idéal. On ne peut pas imaginer que le gouvernement se retire. Le concept était probablement fautif au départ. Comment allez-vous changer les choses après toutes ces années?

**Le président:** Vous dites que le gouvernement n'assure pas, actuellement, les produits des compagnies d'assurance, mais qu'il assure ceux des institutions de dépôt. Il n'y a qu'un pas à franchir pour assurer aussi les produits des compagnies d'assurance. Je comprends pourquoi vous pourriez vouloir faire ce pas, mais je ne comprends pas les arguments que vous apportez pour défendre votre point de vue.

**M. McFeetors:** Je vais répondre à la question, mais du point de vue du consommateur. Le consommateur ne voit pas tellement de différence entre les institutions. D'une part, il y a pour lui les banques et les sociétés de fiducie, et d'autre part, les compagnies d'assurance. Mais le produit économique qu'il pourra vouloir acheter à ces compagnies est un produit d'épargne. Sur le plan économique, les conséquences sont les mêmes pour le consommateur, qu'il achète son produit à une banque ou à une société de fiducie, ou à une compagnie d'assurance-vie. Du point de vue du consommateur, ce qui importe, c'est d'avoir la même sécurité pour son investissement, d'un côté comme de l'autre.

En ce qui concerne les compagnies d'assurance-vie, il est possible que les grandes faillites ne puissent être financées par la seule industrie au moment où elles se produisent. Cela pourrait se faire sur une certaine période, mais si le système subit un choc, la SIAP disposera de moyens limités pour l'amortir. Il est donc au mieux des intérêts du gouvernement de protéger les consommateurs, le système et le pilier de l'assurance-vie, qui revêt une grande importance pour l'économie.

**Le président:** Vous soutenez donc que les produits semblables doivent être assurés de la même façon? C'est bien ce que vous dites? Dans ce cas, il faut définir lesquels de vos produits sont semblables à ceux des institutions de dépôt, parce que certains de vos produits sont différents. Il serait peut-être bon que vous nous donniez une définition de ces produits.

**Le sénateur Stewart:** Jusqu'où peut-on pousser ce raisonnement? Est-ce que les témoins iraient jusqu'à proposer une certaine forme d'assurance obligatoire de la part du gouvernement pour les fonds mutuels?

[Texte]

**Mr. Burns:** First, no mutual fund offers a guarantee; they offer a mixed bag of products which is quoted at market by day, or week, or whatever. We are talking about a different instrument for the public. It is guaranteed. It is offered to the public as guaranteed. They will guarantee to give you your money in 10 years, or 20 years, or on death, or whatever the circumstances are. For example, if you are disabled you will be given \$4,000 a month for as long as you live. That is guaranteed. But it is completely different to guarantee a fund when it is a market-rated instrument. I do not see it going that far.

**Senator Stewart:** I ask the question because yesterday we had a witness who said that savings should be guaranteed. Some people do their savings in the form of purchasing mutual funds. You are saying that it is the form of the instrument that should be taken into account?

**Mr. Burns:** Yes.

**Senator Stewart:** In other words, instruments should be guaranteed by a government-supported body; others are out in the free market?

**Mr. Burns:** We all know that there was \$50 billion in Canadian savings moving in one year from one kind of class or form of instrument, and it went to a variable, market-driven instrument. We are talking about substantially guaranteed type of instruments as being where most of it came from. The whole question everybody has is, does the public really know that? It would not attract very much attention as long as the value of the fund is going up. They finally wake up when it goes down. They say, "Gee, I didn't know that."

**Senator Kolber:** Is the word "guarantee" not loosely used? You use it and say you will guarantee it, but what does it mean? It means you will pay if you can. Why should the government be in a position of guaranteeing your guarantee?

**Mr. Burns:** To the same extent that the government is already in that position with respect to deposit-taking institutions. They are already doing that.

**Senator Kolber:** With deposit-taking institutions.

**Mr. Burns:** Right.

**Mr. McFeetors:** Our brief, senator, was directed along the lines that really, from our point of view, the federal government should not subsidize a plan. It should be funded by premiums from the industry.

**Senator Kolber:** You just said the industry was incapable.

**Mr. McFeetors:** It is incapable for a sudden shock. Over a period of time, I think the industry is capable within a properly run insurance plan.

**Senator Kolber:** Are you suggesting that the industry would pay back the government in due course?

**Mr. McFeetors:** Exactly. We are proposing that as an insurance plan. It has risk-related premiums, and over a period

[Translation]

**M. Burns:** D'abord, aucune société de fonds mutuels n'offre de garantie, mais bien un mélange de produits qui sont cotés sur le marché au jour le jour ou toutes les semaines. Nous, nous proposons un outil différent destiné au public, un produit garanti. On vous garantit de vous redonner votre argent dans dix ans, dans vingt ans ou au décès, ou selon les circonstances. Par exemple, si vous devenez handicapé, on vous versera 4 000 \$ par mois durant toute votre vie. Ça, c'est garanti. Mais c'est complètement différent de garantir un fonds quand il s'agit d'un instrument coté sur les marchés. À mon avis, on ne devrait pas aller aussi loin.

**Le sénateur Stewart:** Je pose la question parce qu'hier, nous avons entendu un témoin dire que les épargnes devraient être garanties. Certaines personnes placent leurs épargnes dans des fonds mutuels. Vous dites que c'est de la forme de l'instrument dont on devrait tenir compte, n'est-ce pas?

**M. Burns:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Autrement dit, les instruments devraient être garantis par un organisme gouvernemental, et pas les autres?

**M. Burns:** Nous savons tous que 50 milliards de dollars d'épargne de Canadiens ont changé de catégorie ou de nature pour être transformées en instruments variables et fluctuant selon les taux du marché. Il s'agissait en grande partie d'instruments garantis. La grande question que tout le monde se pose est la suivante: est-ce que le public est vraiment au courant de cela? Tant et aussi longtemps que la valeur des placements augmente, personne n'en parle. Le public se réveille quand la valeur baisse.

**Le sénateur Kolber:** Est-ce qu'on n'utilise pas le terme «garantie» de façon large? Quand vous l'utilisez, qu'est-ce que cela veut dire? Que vous allez payer si vous le pouvez? Pourquoi le gouvernement devrait-il être obligé de garantir votre garantie?

**M. Burns:** Parce qu'il le fait déjà avec les institutions de dépôt.

**Le sénateur Kolber:** Avec les institutions de dépôt.

**M. Burns:** Oui.

**M. McFeetors:** Sénateur, le fil conducteur de notre mémoire est le suivant: le gouvernement fédéral ne devrait pas subventionner un régime d'assurance. Il devrait être financé à l'aide des primes imposées au secteur des assurances.

**Le sénateur Kolber:** Vous venez tout juste de dire que le secteur était incapable de financer un tel régime.

**M. McFeetors:** Il est incapable d'absorber un choc soudain. Avec le temps, je pense que le secteur sera capable de le faire dans le cadre d'un régime d'assurance bien réglé.

**Le sénateur Kolber:** Dites-vous que le secteur pourrait rembourser le gouvernement au moment opportun?

**M. McFeetors:** Exactement. C'est ce que nous proposons dans notre régime d'assurance. Le régime proposé comporte des



*[Text]*

of time the premiums should reflect the costs of the benefits. That is what insurance plans do.

What we observe is that there is no mechanism. CompCorp does not have the capacity to go out and borrow. It certainly does not have the capacity to do it on the same basis that CDIC does. More important than the funding is the question of premiums and benefits. The best solution is often a going concern solution. You need to have a government agency. I do not think you can put power in the hands of a private entity that can mandate going concern solutions for companies in difficulty. Effectively, when you intervene, you are confiscating private property. Only a government entity can really do that.

**Senator Kolber:** If you have risk-related premiums, will that not shift the business to the really solid companies like yours? Will that not put a lot of guys out of business?

**Mr. McFeetors:** It may.

**Mr. Burns:** I read John McNeil's brief from yesterday, and he made the observation that he would invite anyone from this committee to come down to his annual meeting and explain to his policyholders why the government is using their money to pay off a competitor.

On the other hand, to pick up on what Mr. McFeetors was saying, calling the CDIC insurance has always struck me as being a misnomer, because it does not have the characteristics of what insurance is about. An insurance pool should be risk rated. Anyone who has been to school knows that. Everyone should not come in at the same rate. Some people skydive when they are drunk. They should not pay the same rate as the senators around this table.

**Senator Stratton:** Are you suggesting we do not skydive drunk?

**Mr. Burns:** We would say that if you properly want to call it an insurance plan, then it should be risk rated. If you are running a higher risk pool of liabilities, then you should be paying a higher premium.

**Senator Kolber:** You are absolutely right. It is not insurance. It is a simple bail-out.

**Mr. Burns:** Secondly, a co-insurance factor is absolutely essential so that the public has something at risk. When they have absolutely nothing at risk, why would they not go where someone is offering the highest rate without regard for quality? This is no brainer. It should not have that. They should have something out there. I would say that we should be careful here.

**Senator Angus:** How would you see the co-insurance? Would it be in the form of a fee, or would it be a deductible at "x" per cent, or how would it work?

*[Traduction]*

primes établies en fonction des risques, et avec les années, les primes devraient refléter le coût des indemnités. C'est ainsi que les régimes d'assurance fonctionnent.

Nous avons remarqué qu'il n'existe aucun mécanisme. La SIAP n'a pas la capacité d'emprunter, en tout cas, certainement pas de la même façon que la SADC. Ce qui est plus important que la question du financement, ce sont les primes et les indemnités. La meilleure solution est souvent d'assurer la continuité de l'exploitation. Et pour ce faire, on doit compter sur l'aide d'un organisme gouvernemental. Je ne crois pas que l'on puisse autoriser un organisme privé à assurer la continuité de l'exploitation d'une société en difficulté, car lorsque l'on intervient, on confisque des biens privés. Seule une entité gouvernementale peut véritablement avoir ce pouvoir.

**Le sénateur Kolber:** Mais si les primes sont imposées en fonction des risques, cela risque-t-il de favoriser des compagnies vraiment solides comme la vôtre? Cela ne provoquerait-il pas beaucoup de faillites?

**M. McFeetors:** Peut-être.

**M. Burns:** J'ai lu le mémoire de John McNeil qui a comparu hier, dans lequel il dit qu'il inviterait des membres de votre comité à assister à son assemblée annuelle et à expliquer à ses titulaires de police pourquoi le gouvernement utilise leur argent pour rembourser un concurrent.

Par ailleurs, pour reprendre ce que M. McFeetors disait, recourir aux services de la SADC m'a toujours paru comme n'étant pas approprié, parce que l'assurance qu'elle offre n'a pas les caractéristiques d'une véritable assurance. Un groupe d'assurances devrait être établi en fonction des risques. Pas besoin d'un cours classique pour savoir cela. On ne devrait pas demander la même prime à tout le monde. Certaines personnes font du saut en parachute lorsqu'elles sont en état d'ébriété, elles ne devraient donc pas payer la même prime que les sénateurs autour de cette table.

**Le sénateur Stratton:** Pensez-vous que nous ne faisons pas de saut en parachute lorsque nous sommes en état d'ébriété?

**M. Burns:** Nous disons que si l'on veut véritablement parler d'un régime d'assurance, il faut que les primes soient calculées en fonction des risques. Si vous présentez des risques plus nombreux, vous devriez alors payer une prime plus élevée.

**Le sénateur Kolber:** Vous avez tout à fait raison. Il ne s'agit pas d'assurance, mais d'un simple renflouement.

**M. Burns:** Deuxièmement, il est absolument essentiel d'avoir un facteur de coassurance de sorte que le public assume un certain risque. Quand il n'y a absolument aucun risque, pourquoi le public ne s'adresserait-il pas à une compagnie qui offre le taux le plus élevé sans tenir compte de la qualité? Pas besoin d'être intelligent pour comprendre cela. Le risque doit être partagé, et je dis qu'il faut faire attention.

**Le sénateur Angus:** Comment entrevoyez-vous la coassurance? L'assuré devrait-il payer une prime, y aurait-il une franchise calculée à tant pour cent, comment cela fonctionnerait-il?



[Texte]

**Mr. Burns:** My sense of it would be from the first dollar, and it would be a percentage. Strike a number: 10 per cent, 20 per cent.

**Mr. McFeetors:** I think 20 per cent.

**Mr. Burns:** Around 20 per cent.

**Senator Angus:** From the first dollar?

**Mr. Burns:** Not so high that they could be terribly disadvantaged, because of the fact that everybody makes mistakes.

**Senator Stewart:** Up to what ceiling?

**Mr. Burns:** On the insurance?

**Senator Stewart:** Yes.

**Mr. Burns:** I think our brief indicates we are not unhappy with the present level. We recommend the present level of CompCorp coverage.

**Mr. McFeetors:** We did acknowledge that if premiums proved to be inadequate, because we believe the industry has had a limited capacity, then benefits would have to be considered. You can only afford the benefits you can afford to pay for. If you cannot adjust the premium, then you have to adjust the benefits. We suggest that in the brief.

**The Chairman:** Senator Sylvain has a third question, and then perhaps you would go on and deal with the third on the list of questions that I raised with you. It has come up in the discussion. First, what additional powers would it have been desirable for the regulator to have? Second, if the regulator had had those additional benefits, would the outcome of your negotiations or anyone's negotiations with Confederation Life be different?

Before you answer that, perhaps Senator Sylvain would ask his short question.

**Senator Sylvain:** Mr. Burns, I only have one question on the plan which you have outlined. On the different rating for companies, that is very valid. The point I am trying to make, and I suppose an insurance background does not help in this matter, is that you do not have any statistical numbers for this scheme. It would have to be a judgment call. I should then like to know who would make that judgment call, and say that company A gets the lowest rate and company B gets the highest rate. If neither of them have ever gone bankrupt, how do you determine which one is the bad one?

**Mr. McFeetors:** Senator, a lot of work has been done, as you would know. CDIC has introduced standards of business practice. CLHIA and its subcommittees have been working on similar standards. We would propose and support the notion that there would be a matrix, a two-dimensional matrix, used to rate companies. I will come back to who should do it.

[Translation]

**M. Burns:** À mon avis, il faudrait calculer un pourcentage sur le premier dollar d'assurance, disons 10 ou 20 p. 100.

**M. McFeetors:** Je pense que 20 p. 100 conviendrait.

**M. Burns:** Environ 20 p. 100.

**Le sénateur Angus:** Vingt pour cent du premier dollar?

**M. Burns:** Il ne faudrait pas que le pourcentage soit trop élevé de sorte que tout les consommateurs soient désavantagés, compte tenu du fait que tout le monde fait des erreurs.

**Le sénateur Stewart:** Et quelle serait la limite?

**M. Burns:** De l'assurance?

**Le sénateur Stewart:** Oui.

**M. Burns:** Dans notre mémoire, nous nous déclarons satisfaits du niveau actuel. Nous recommandons le niveau de couverture actuel de la SIAP.

**M. McFeetors:** Parce que nous croyons que le secteur a une capacité limitée, nous avons effectivement reconnu que si les primes se révélaient inadéquates, il faudrait alors tenir compte des indemnités. On ne peut obtenir que les indemnités que l'on peut se payer. Si l'on ne peut ajuster la prime, il faut alors ajuster l'indemnité. C'est ce que nous proposons dans notre mémoire.

**Le président:** Le sénateur Sylvain voulait poser une troisième question, après quoi nous pourrions aborder le troisième point de la liste que je vous ai soumise. La question a été soulevée durant la discussion. Premièrement, quels pouvoirs supplémentaires aurait-on dû accorder à l'organisme de réglementation? Deuxièmement, en supposant que l'organisme jouisse de ces pouvoirs supplémentaires, est-ce que le résultat des négociations que vous avez menées avec la Confédération-vie ou de celles d'un autre intervenant aurait été différent?

Avant que vous ne répondiez, peut-être le sénateur Sylvain pourrait-il poser une brève question.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Burns, je n'ai qu'une seule question à poser concernant le régime que vous avez décrit. Vous soulevez un argument qui est très valable concernant les cotations différentes accordées aux compagnies. Ce que je veux dire, et je suppose que le fait de bien connaître les assurances n'est pas d'une grande utilité, c'est que l'on n'a pas de données statistiques concernant ce régime. Il faut trancher. J'aimerais donc alors savoir qui trancherait. Supposons que la compagnie A obtienne la cotation la moins élevée et la compagnie B la plus haute. Si ni l'une ni l'autre n'a jamais fait faillite, comment établissez-vous laquelle est la moins bonne?

**M. McFeetors:** Sénateur, comme vous le savez, on a fait beaucoup de travail à ce sujet. La SDAC a établi des normes concernant les pratiques commerciales des compagnies. L'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes (ACCAP) et ses sous-comités ont élaboré des normes semblables. À notre avis, il faudrait adopter une matrice bidimensionnelle qui serait utilisée pour évaluer les compagnies. Je préciserais plus tard qui devrait être chargé de ce travail.

[Text]

One axis of the matrix would be capital. We have the MCCSR ratios. The other axis, the horizontal axis of the matrix, if you wish, would be adherence to these principles of sound business practice.

We assert that principles properly developed and monitored by the board of the company concerned, and verified by OSFI, would be appropriate. We believe that OSFI ought to be put in a position to communicate their information more effectively to CDIC. I think there are some limits on what they communicate now. There may have to be some legislative changes there. We would see that two-dimensional matrix of capital, and an adherence to sound business practice. You would have on the grid a centre premium and it would vary above or below that. That is how you would extract the premium.

**Senator Sylvain:** What you have just said is that you would have manuals and standards set out by CDIC, but you would have them verified by OSFI?

**Mr. McFeetors:** In the first instance, the most important element of control, I believe, in any company is the board and its management. Greatest emphasis should be placed on the board to ensure that management adheres to sound business practices. OSFI as a regulator would observe on that, as they do for deposit-taking institutions. They should report back to the insurer, which is CDIC, or in my world it would be CDIC.

**Mr. Burns:** Mr. Chairman, it is basically your question three, what powers for the regulator, et cetera. I would ask Mr. Dackow to speak to that primarily because, as I indicated in his introduction, he was the company's officer who actually participated in the negotiations and so on.

**Mr. Orest Dackow, President, Great-West Lifeco:** Mr. Chairman, Great-West has a view that there should be a separation of functions. Our view is that the regulator has a particular function to conduct, and that the function of establishing the basis on which a troubled institution should be dealt with should not be in the hands of the regulator; that that function of restructuring a troubled institution should fall with someone other than the regulator. Our view is that the second function should fall with the structure that we are recommending, a variant on CDIC.

**The Chairman:** The insurer.

**Mr. Dackow:** Right, the insurer should have the responsibility for that particular function.

The issue involved in that is whether or not the regulator should have additional powers. In our view, the answer is no, because we believe he has sufficient powers to conduct the regulatory process as they exist. However, we believe that the institution which is responsible, the insurer, should be given the powers to impose a going concern solution.

[Traduction]

L'un des éléments de la matrice serait le capital. Nous avons le ratio du montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent (le MMRPE). L'autre axe, c'est-à-dire l'axe horizontal de la matrice, si vous voulez, serait l'obligation de respecter les principes d'une saine gestion.

À notre avis, des principes qui seraient bien conçus et bien appliqués par le conseil d'administration de la compagnie en question, et vérifiés par le Bureau du surintendant des institutions financières, seraient appropriés. Nous croyons également que le Bureau devrait être en mesure de communiquer ses informations plus facilement à la SADC. Je pense que le Bureau ne peut pas communiquer toutes les informations qu'il détient actuellement. Il faudrait peut-être modifier la loi à cet égard. Nous préconiserions alors la matrice bidimensionnelle du capital et le respect des principes d'une saine gestion. Au centre de la grille, on établirait une prime qui varierait. C'est ainsi que l'on percevrait les primes.

**Le sénateur Sylvain:** Vous dites qu'il faudrait des guides et des normes établis par la SADC et qui seraient vérifiés par le BSIF?

**M. McFeetors:** À mon avis, dans un premier temps, l'organe de contrôle le plus important dans n'importe quelle compagnie est le conseil d'administration et les gestionnaires. On devrait insister le plus possible pour que le conseil d'administration s'assure que la direction respecte les principes d'une saine gestion. En tant qu'organisme de réglementation, le BSIF s'assurerait que ces principes sont respectés, comme il le fait pour les institutions de dépôt. Il devrait ensuite faire rapport à l'assureur, qui est la SADC, ou dans ce que je préconise, la SADC.

**M. Burns:** Monsieur le président, cela répond en gros à la question numéro trois, quels sont les pouvoirs de l'organisme de réglementation, etc. Je vais demander à M. Dackow de nous faire de ses commentaires principalement parce que, comme je l'ai dit en le présentant, c'est lui qui représentait la compagnie dans les négociations.

**M. Orest Dackow, président, Great-West Lifeco:** Monsieur le président, la Great-West est d'avis que les fonctions devraient être distinctes. En effet, nous estimons que l'organisme de réglementation a un rôle particulier à jouer, et qu'il ne lui appartient pas d'établir les modalités permettant de venir en aide à une institution en difficulté; la tâche de restructurer une institution en difficulté devrait plutôt être confiée à une autre instance. À notre avis, cette seconde fonction devrait revenir à l'organisme que nous recommandons, et qui est une variante de la SADC.

**Le président:** À l'assureur.

**M. Dackow:** C'est juste, l'assureur devrait assumer cette responsabilité précise.

La question est de savoir si l'organisme de réglementation devrait ou non être investi de pouvoirs supplémentaires. À notre avis, la réponse est non, parce que nous croyons qu'il a suffisamment de pouvoirs pour s'occuper du processus de réglementation dans sa forme actuelle. Cependant, nous estimons que l'institution qui est responsable, en l'occurrence l'assureur,



[Texte]

There are various views on what a going concern solution is. We think that the going concern solution should fit the particular circumstances of the institution. One cannot prescribe in advance what the model of the solution should be. It is necessary that there be sufficient resources and expertise in the insurer, or CDIC-2, or a second pool in CDIC-2, to make those determinations. Whether that is by improving the performance of the organization, by strengthening management, restructuring capital, restructuring the obligations of the organization, those would be determined by the circumstances that are being dealt with.

**Senator Kolber:** Could I interrupt? Can you segment it? It seems to me that, at some point, somebody has to blow a whistle. Question one is who blows the whistle.

**Senator Angus:** And when.

**Senator Kolber:** Who and when. Second, it sounds to me like you are proposing a Canadian version of the United States' Chapter 11. I do not think you can have a whole variety of solutions. Someone has to blow the whistle, and then you put the company into some kind of limbo to keep it alive. If that is what you are saying, I wonder if you could be a little more specific?

**Mr. Dackow:** To deal with one of those questions, senator, in other words, when do you blow the whistle, our view would be that there is no magic formula as to when to blow the whistle. You can look at the regulatory regimes in other geographic areas. I will use an example with which I am somewhat familiar, being the United States, where NAIC has identified that when regulatory capital gets to a particular level, then the regulator must take action.

That formalistic approach is not one we would support. We think that judgment has to be brought to bear on particular circumstances. We would say the judgment of a company's situation and the responsibility for monitoring its progress and its financial stability should be with the regulator. He should bring that information on a timely and consistent basis to the insurer.

In conjunction between those two, a judgment should be made, a practical judgment relating to the particular circumstances, not formula driven, as to when action should be taken. It is always easy to look back retrospectively and say, "Here was the time when something should have been done." We think it is a business judgment which must be made, and the monitoring function should be separate from the final judgment, which should lie with the insurer who has the financial responsibility for rehabilitating the organization.

Once that whistle is blown, then the character and nature of the solution, as I said earlier, should be predicated by the particular circumstances of the organization. That organization should have, as one of its resources, the financial ability to implement

[Translation]

devrait se voir accorder le pouvoir d'assurer la continuité de l'exploitation.

Les opinions diffèrent quant à savoir en quoi consiste cette solution. À notre avis, on devrait s'adapter à la situation particulière de l'institution. On ne peut pas établir à l'avance quel modèle de solution on devrait adopter. L'assureur, ou la nouvelle SADC, ou un deuxième groupe faisant partie de cette nouvelle SADC, devrait avoir suffisamment de ressources et d'expertise pour établir quelle sera cette solution. Qu'il s'agisse d'améliorer le rendement de l'organisation, de renforcer la gestion, et de restructurer le capital et les obligations de l'organisation, tout cela devrait être déterminé en fonction des circonstances.

**Le sénateur Kolber:** Puis-je vous interrompre? Pourriez-vous faire des distinctions? Il me semble, qu'à un moment donné, quelqu'un doit sonner l'alarme. D'abord, on doit se demander qui doit sonner l'alarme.

**Le sénateur Angus:** Et quand.

**Le sénateur Kolber:** Qui et quand. Ensuite, j'ai l'impression que vous nous proposez une version canadienne du chapitre 11 de la loi américaine. Je ne crois pas que l'on puisse avoir bien des solutions. Quelqu'un doit sonner l'alarme, après quoi il faut mettre les activités de la compagnie en veilleuse afin d'en poursuivre l'exploitation. Si c'est ce que vous dites, je me demande si vous pourriez être un peu plus précis.

**M. Dackow:** Sénateur, pour répondre à une de vos questions, à savoir quand faut-il sonner l'alarme, nous estimons qu'il n'y a pas de formule magique pour en décider. Vous pourrez examiner les régimes de réglementation d'autres pays. Je vais utiliser un exemple que je connais un peu, soit celui des États-Unis, où la NAIC a établi que lorsque le capital réglementaire d'une compagnie atteint un certain niveau, l'organisme de réglementation doit prendre des mesures.

Cette approche n'est pas celle que nous préconisons. Nous croyons qu'il faut porter un jugement en fonction de circonstances précises. À notre avis, l'évaluation de la situation d'une compagnie et la responsabilité d'assurer la surveillance de ses progrès et de sa stabilité financière sont deux tâches qui devraient incomber à l'organisme de réglementation. C'est lui qui devrait fournir à l'assureur cette information au moment opportun et de façon constante.

En ce qui a trait à ces deux éléments, on devrait porter un jugement, un jugement pratique tenant compte des circonstances particulières, non pas appliquer une formule toute faite, quant à savoir à quel moment on devrait adopter des mesures. Il est toujours facile de regarder en arrière après coup et de dire: «C'est à ce moment-là que l'on aurait dû intervenir». Nous estimons qu'il faut porter un jugement sur les activités de l'entreprise et que la fonction de surveillance devrait être distincte de ce jugement définitif qui doit incomber à l'assureur qui a la responsabilité financière de redresser la situation.

Une fois l'alarme sonnée, les caractéristiques et la nature de la solution, comme je l'ai dit tout à l'heure, devraient dépendre de la situation particulière de l'organisation. Cette organisation devrait avoir, entre autres ressources, la capacité financière d'adopter des

[Text]

particular types of solutions. That is why we favour the approach that is outlined in the brief.

I am not sure I would characterize it, senator, as a Chapter 11 type of solution. I would characterize it as the ability on the part of that institution to take the necessary action, whether it be a standstill, a restructuring of the third-party debt, a restructuring of the other contractual obligations, the provision of a loan, or the providing of straight cash as a capital infusion. All of those judgments should be able to be made by that institution to fit the circumstances.

**The Chairman:** Is there any jurisdiction where some public official has those powers now? Whether it is the regulator or insurer is not the issue. I know it is not so in Canada. Is there that jurisdiction in the United States?

**Mr. Dackow:** It varies state by state in the United States. However, there is the capability on the part of the state regulator to make those calls, and to decide whether he will follow a pattern of conservatorship, rehabilitation or liquidation. We could define what each of those terms means. He makes those choices.

**The Chairman:** The regulators in Canada do not now have that flexibility.

**Mr. Dackow:** We argue strongly that those capabilities should be given to someone. Again, we argue that it should not be the regulator but the insurer.

**Senator Angus:** In the United States, there is no separation of function?

**Mr. Dackow:** No.

**Senator Angus:** It is all in the one hand?

**Mr. Dackow:** It is all in the one hand, but the regulator does not have the financial capability. He does not have resources to bring money to bear to the situation. We would argue that that elaboration of general structure in the United States would be useful in Canada, or it would be useful to consider that general structure.

**Mr. Burns:** Could I add one comment to Senator Kolber's point? If such a vehicle existed, without defining exactly what it was, in many instances it would be the company itself that would trigger the action. They would recognize that their circumstances were reaching the point where they were in substantial difficulty. They could not get access to capital because the market would not give them money. They would precipitate the action. In fact, the board would say, "Look, let us get in there now because we are on this path and we are going down."

**Senator Kolber:** Is that not what Confederation did?

[Traduction]

solutions précises. C'est pourquoi nous favorisons l'approche décrite dans le mémoire.

Je ne dirais pas, sénateur, qu'il s'agit d'une solution conforme aux dispositions du chapitre 11. Il s'agit en fait que l'institution ait la capacité de prendre les mesures nécessaires, soit de ne rien changer, de restructurer une dette de tiers, de restructurer ses autres obligations contractuelles, de contracter un emprunt, ou d'injecter des capitaux frais. L'institution doit être en mesure de prendre les décisions qui s'imposent selon les circonstances.

**Le président:** Y a-t-il un secteur de compétence où un représentant du gouvernement dispose de ces pouvoirs actuellement? Qu'il s'agisse de l'organisme de réglementation ou de l'assureur, là n'est pas la question. Je sais que ce n'est pas le cas au Canada. Est-ce qu'il existe un organisme de ce genre aux États-Unis?

**M. Dackow:** Cela dépend des États. Cependant, l'organisme de réglementation de l'État est en mesure de sonner l'alarme, comme on le disait, et de décider s'il procédera à la conservation des actifs, à une restructuration ou à une liquidation. Nous pourrions définir chacun de ces termes. C'est lui qui fait ces choix.

**Le président:** Actuellement au Canada, les organismes de réglementation ne jouissent pas de cette souplesse.

**M. Dackow:** Nous sommes tout à fait d'accord qu'il faudrait donner ces pouvoirs à quelqu'un. Là encore, nous soutenons que c'est à l'assureur et non à l'organisme de réglementation que l'on devrait accorder ces pouvoirs.

**Le sénateur Angus:** Aux États-Unis, les fonctions ne sont pas distinctes?

**M. Dackow:** Non.

**Le sénateur Angus:** Les pouvoirs sont-ils détenus par un seul organisme?

**M. Dackow:** Oui, mais l'organisme de réglementation n'a pas les pouvoirs financiers. Il n'a pas les ressources nécessaires pour fournir les capitaux permettant de remédier à la situation. À notre avis, cette structure générale que l'on trouve aux États-Unis serait utile au Canada, ou à tout le moins, on devrait en examiner les avantages.

**M. Burns:** Pourrais-je ajouter une observation à celle du sénateur Kolber? Si ce véhicule existait, sans en définir exactement la nature, dans bien des cas, c'est la compagnie elle-même qui entreprendrait les mesures nécessaires. Elle reconnaîtrait elle-même avoir atteint un stade critique. Elle ne pourrait pas avoir accès aux capitaux parce que le marché ne les lui donnerait pas. C'est elle qui prendrait les décisions. En fait, le conseil d'administration dirait ceci: «D'accord, c'est ce qu'il faut faire sans tarder parce que les choses vont mal».

**Le sénateur Kolber:** N'est-ce pas ce que la Confédération-vie a fait?



[Texte]

**Senator Stratton:** When the Confederation boards found out, they moved on it. By then it was too late. That is what you want to prevent.

**Mr. Burns:** The Canadian circumstance provides for an on-off switch, period. I think Mr. Dackow is saying that there clearly needs to be, in these kinds of circumstances, a choice other than simply keep it going or shut it down.

**Senator Stewart:** The expression "financial resources" has come up two or three times. Can you give us a ballpark figure in the most recent case as to what financial resources would have been necessary?

**Mr. Dackow:** I am not sure that I can do that, under the terms of the confidentiality agreement by which we are still governed with Confederation.

**Senator Stewart:** I understand that. My problem is that you are recommending a scheme in which the insurer will have financial resources to perform what, from a layman's viewpoint, looks like a bail-out for a company which has been badly run. My question is, I think, a natural one. I understand why, in the specific circumstances, you do not wish to attempt to reply.

**Senator Kolber:** I do not think you need to reply. We were told yesterday it sounded like from \$600 million to \$1 billion. Mr. McNeil's testimony alluded to \$600 million.

**Mr. Dackow:** Let me take your suggestion of \$600 million. Would it be necessary for the institution that would do the restructuring to have access to \$600 million? The answer is yes. It would need to have access to more than that, because there is likely to be, over the course of time, more than one institution in some sort of difficulty.

As Mr. McFeetors has identified, our view is that that institution should be an insurer, and should attempt to match its inflows from the industry with the costs. We are suggesting an arrangement whereby that institution is able to call on borrowing or other facilities from time to time to absorb shock losses, to be repaid from the insurance pool over time.

**Senator Angus:** Bridge financing?

**Mr. Dackow:** Bridge financing would be a good lay description.

**The Chairman:** A line of credit which is ultimately repaid.

**Mr. Dackow:** That is correct.

**The Chairman:** Would you comment on whether or not there ought to be, by regulation, restrictions on the distribution of the investment portfolio of a company, or whether one ought to follow what I think the regulator calls a prudent person approach, assuming you can define what a prudent person is.

[Translation]

**Le sénateur Stratton:** Lorsque le conseil d'administration de la Confédération-vie s'est rendu compte de la situation, il a pris des décisions. Mais il était déjà trop tard. On veut empêcher qu'une telle situation ne se reproduise.

**M. Burns:** Au Canada, ou bien la compagnie poursuit ses activités, ou bien elle ferme ses portes, un point c'est tout. Si je comprends bien ce que dit M. Dackow, il est clair que dans ces circonstances on devrait avoir un autre choix que de continuer ou de fermer ses portes.

**Le sénateur Stewart:** L'expression «ressources financières» est revenue deux ou trois fois. Pourriez-vous nous donner une idée approximative, dans le cas le plus récent que l'on connaît, des ressources financières qui auraient été nécessaires?

**M. Dackow:** Je ne suis pas certain de pouvoir répondre à votre question, conformément aux conditions de confidentialité de l'entente que nous sommes toujours tenus de respecter avec la Confédération-vie.

**Le sénateur Stewart:** Je comprends. Le problème, c'est que vous recommandez un régime dans lequel l'assureur aurait des ressources financières lui permettant, du point de vue d'un néophyte, de procéder à ce qui ressemble au sauvetage d'une compagnie mal administrée. Ma question, je pense, va de soi. Je comprends pourquoi, dans les circonstances, vous ne voulez pas y répondre.

**Le sénateur Kolber:** Je ne crois pas que vous ayez besoin de répondre. On nous a dit hier qu'il s'agissait de 600 millions à un milliard de dollars. Dans son témoignage, M. McNeil a parlé de 600 millions de dollars.

**M. Dackow:** Prenons l'hypothèse de 600 millions de dollars. L'institution qui procéderait à la restructuration des activités d'une entreprise en difficulté devrait-elle avoir accès à 600 millions de dollars? La réponse est oui. Elle devrait avoir accès à plus d'argent encore, parce qu'il est fort possible qu'avec les années, plus d'une entreprise soit en difficulté.

Comme M. McFeetors l'a signalé, nous estimons que cette institution devrait être une compagnie d'assurance et qu'elle devrait tenter d'équilibrer ses rentrées de fonds et ses coûts. Nous proposons une entente selon laquelle cette institution serait en mesure de procéder à des emprunts ou d'obtenir d'autres instruments au besoin pour absorber les pertes qui seraient remboursées par un groupe d'assureurs avec les années.

**Le sénateur Angus:** Vous voulez parler de financement provisoire?

**M. Dackow:** Oui, ce serait un bon terme facile à comprendre.

**Le président:** Une marge de crédit qui finirait par être remboursée.

**M. Dackow:** C'est juste.

**Le président:** À votre avis, devrait-on adopter des règlements qui viendraient restreindre la répartition des portefeuilles d'investissement d'une société, ou bien la société doit-elle adopter ce que l'organisme de réglementation appelle, je pense, un principe de gestion prudente, en supposant que l'on puisse définir cette notion.

[Text]

**Mr. McFeetors:** Mr. Chairman, as you know, the legislation was changed in 1992 to a prudent man, but there are —

**The Chairman:** You will notice that it was not politically correct. It ought to be a "prudent person" approach. I said that because I knew that one of my colleagues on the right would raise that issue.

**Mr. McFeetors:** There are portfolio restrictions existing, even in that new act, particularly with respect to common equity and real estate, and real estate and common equity combined. There are also restrictions on commercial lending and substantial investment. Therefore there are some quantitative as well as qualitative limitations in the existing act.

**The Chairman:** Are they formal limitations?

**Mr. McFeetors:** Yes.

**The Chairman:** You legally cannot go beyond them?

**Mr. McFeetors:** That is correct, in the way the act is now written with respect to real estate and common equity. There are also restrictions on commercial loans and substantial investments.

In my view, at Great-West the investment policy as it now exists is operative. I think it works well. It requires, of course, that the board and committees thereof pay attention to what the management is doing. I think that is a good relationship.

I assert that there is no evidence, from what we have seen so far, that there need be any change to the investment requirements of the act. I do not believe that any of the nearby failures of companies were derived from the new act or the investment sections of it. I do not think there is any evidence of that. I would not recommend that any changes are needed.

I think you had the point on four pillars, Mr. Dackow.

**Mr. Dackow:** Mr. Chairman, to supplement Mr. McFeetors' comments, we have observed that, over time since the decision was made to dispense with the four separate pillars, financial conglomerates have begun to emerge that are a mix of the old four pillars. Many of the problems with which we are struggling today result from the consequence of that. What used to be a particular type of institution now has a mix of products, and those products are not just banking products, or insurance products, or trust products. They are becoming a mixture of those products. We have euphemistically said that it is getting to be sort of mushy in the middle. Trying to establish a regulatory regime or a legislative regime for this mushy middle is pretty difficult.

Our view is that we should go slowly in terms of things such as permitting an insurance company to do, within the format of the insurance structure, a banking or trust business. Those businesses should remain separated, in separate corporate organizations and in separate corporate structures, so that what we as managements

[Traduction]

**M. McFeetors:** Monsieur le président, comme vous le savez, la loi a été modifiée en 1992 et on a adopté un libellé non sexiste...

**Le président:** On parle plutôt d'un «principe de gestion prudente». Je préfère utiliser une formulation neutre. Je le précise car je savais que l'un de mes collègues à ma droite allait soulever le problème.

**M. McFeetors:** Même la nouvelle loi impose des restrictions aux portefeuilles d'investissement, plus particulièrement en ce qui concerne le capital-actions ordinaire et les valeurs immobilières, ou les deux. La loi impose également des restrictions aux prêts commerciaux et aux intérêts des groupes financiers. Il y a donc des limites quantitatives et qualitatives.

**Le président:** Est-ce que ce sont des restrictions officielles?

**M. McFeetors:** Oui.

**Le président:** Que la loi interdit de dépasser?

**M. McFeetors:** C'est juste, selon le libellé actuel de la loi concernant les biens immobiliers et le capital-actions ordinaire. La loi impose également des restrictions concernant les prêts commerciaux et les intérêts de groupes financiers.

À mon avis, la politique actuelle d'investissement de la Great-West est efficace. Bien sûr, il faut que le conseil d'administration et les comités suivent de près les décisions prises par les gestionnaires. Je crois que les relations entre les deux niveaux de direction sont bonnes.

Selon moi, rien ne prouve, d'après ce que nous avons pu juger jusqu'à maintenant, que les exigences de la loi concernant les investissements devraient être modifiées. Je ne crois pas qu'aucune des faillites de compagnies d'assurance auxquelles nous avons assisté récemment ne soit attribuable à la nouvelle loi ou à ses dispositions sur les investissements. On n'en a aucune preuve. Je ne recommanderais aucun changement.

Je crois que vous vouliez parler des quatre services distincts qui existaient auparavant, monsieur Dackow.

**M. Dackow:** Monsieur le président, pour ajouter aux observations de M. McFeetors, je dirais que nous avons remarqué que depuis que l'on a décidé de se défaire des quatre piliers distincts, des conglomérats financiers offrant toute une variété de services regroupant ces quatre anciens piliers ont commencé à voir le jour. Bon nombre des problèmes auxquels nous devons faire face aujourd'hui sont attribuables à cette situation. Ce que l'on considérait auparavant comme une entreprise distincte offre maintenant une gamme de produits qui ne sont pas simplement des produits bancaires, des produits d'assurance ou de fiducie. C'est un mélange de produits qu'on offre. Nous avons dit, pour utiliser un euphémisme, qu'il y avait un peu de «flottement». Il est assez difficile d'établir un régime de réglementation ou un régime législatif pour régler ce problème.

À notre avis, nous devrions faire preuve de prudence quand nous permettons par exemple à une compagnie, dans les structures de l'assurance, d'offrir des services bancaires ou fiduciaires. Ces activités devraient demeurer des activités distinctes, exécutées par des sociétés distinctes et dans des structures distinctes, de sorte



[Texte]

can deal with over time is still some remaining compartmentalization of these functions, because I am not sure that, from a pure management point of view, we are able to cope with a sudden mixture of all these things into one single corporate entity.

My 36 years of experience in the life insurance business shows that the long nature of those liabilities creates particular requirements in terms of the assets, and particular requirements in terms of the matching of those assets and those liabilities. It is an art, not a science that can be dictated by some formulae. If we were to complicate that overnight by intermingling into the insurance structure banking, trust and security-type products, we would find ourselves, from a management point of view, extremely hard pressed to manage it correctly and effectively, even with the standards of business practice which we advocate.

The point we want to make is that we believe there is, for a period of time, a continuing need to separate these functions into separate corporate entities, and not to merge them all into a gigantic financial conglomerate.

**Senator Stratton:** You talk about mushy. The concern that I and a lot of other folks around here and in the public domain have is that, because you offer so many products, there is total confusion with regard to what is protected and what is not protected. You say that that would, in part, be solved by the separation. You must look to the point where the public are ultimately buying your product. Right now, they do not have a clue, necessarily, about what is or is not protected.

How would you propose to solve that? How would you inform the public so that when they select a product they clearly understand whether that product is protected?

**Mr. Dackow:** My chairman has just said that he will see what I have to say and reserve the right, obviously, to say something in addition.

The answer to that is that you have to provide the consumer with information. There are certain jurisdictions where it is formally required to give the consumer, at the time he purchases a product which has within it an insured element in terms of consumer protection — not only as part of the sales material provided him but as part of the contract when it is delivered — information identifying what the insurance coverage is. I do not have a better answer than that.

**Senator Stratton:** Would you recommend that there be a disclosure that he would clearly have read and signed?

**Mr. Burns:** We do recommend that. That very notion is in the brief. There is quite a bit of information out there. The great difficulty is that it is not really comprehensible to the consumer. The big rating agencies rate companies. By and large, I think they do it quite well. However, the average consumer would not have any idea in the world what that means. A company could advertise that it is rated "A". The public might understand that you cannot get any better than "A". However, in the

[Translation]

que nous puissions, en tant que gestionnaires, protéger le caractère distinct de ces fonctions, parce que je ne suis pas certain que du seul point de vue de la gestion, nous soyons capables de surveiller tous les produits soudainement offerts par une seule entité commerciale.

Mes 36 ans d'expérience dans le domaine de l'assurance-vie m'ont montré qu'à long terme, ces responsabilités nous obligent à avoir des exigences particulières en ce qui a trait aux actifs, et des exigences particulières qui nous forcent à apparier les éléments d'actif et de passif. C'est un art, non pas une science qui puisse s'énoncer au moyen d'une formule quelconque. Si nous devions compliquer les choses du jour au lendemain, en intégrant les services bancaires, fiduciaires et les actions aux services d'assurance, nous subirions, d'un point de vue gestionnel, des pressions énormes pour assurer une direction correcte et efficace, malgré les normes commerciales que nous préconisons.

Ce que nous voulons dire, c'est que pendant un certain temps encore, il est nécessaire de distinguer ces fonctions et de les séparer en entités, et de ne pas les fusionner toutes au sein d'un gigantesque conglomerat financier.

**Le sénateur Stratton:** Vous parliez de «flottement». Ma préoccupation, à l'instar de nombreux autres collègues ici et de citoyens ordinaires, est la suivante: comme on offre tellement de produits, c'est la confusion totale qui règne quant à savoir ce qui est protégé et ce qui ne l'est pas. Vous soutenez que ce problème serait en partie réglé par la séparation des services. Mais vous devez également tenir compte du public qui, en bout de ligne, achète votre produit. Actuellement, le public n'a pas la moindre idée, nécessairement, de ce qui est protégé ou de ce qui ne l'est pas.

Quelle solution proposez-vous à ce problème? Comment informeriez-vous le public de façon à lui permettre de choisir un produit qu'il sait protégé?

**M. Dackow:** Mon président vient juste de signaler qu'il va attendre de voir ce que j'ai à dire et qu'il se réserve le droit, bien entendu, d'ajouter autre chose.

La réponse à cela, c'est qu'il faut informer le consommateur. Dans certaines sphères de compétence, on est officiellement tenu de donner au consommateur (au moment où il achète un produit assuré, non seulement de la documentation sur le produit, mais dans le cadre d'un contrat aussi) l'information nécessaire sur sa couverture d'assurance. Je n'ai pas de meilleure réponse à vous donner.

**Le sénateur Stratton:** Recommanderiez-vous que le consommateur indique clairement qu'il a lu et signé le document?

**M. Burns:** Effectivement. Cette notion précise est décrite dans notre mémoire, qui renferme passablement de renseignements là-dessus. Le gros problème, c'est que le document n'est pas vraiment compréhensible pour le consommateur. Les grandes agences de cotation accordent des cotes aux compagnies. Dans l'ensemble, je pense qu'elles font leur travail assez bien. Cependant, le consommateur moyen n'a pas la moindre idée de la signification de ces cotes. Une société pourrait faire de la

[Text]

nomenclature of the trade "A" is just about at the edge of the precipice. You are about to go over and out.

That is why we indicated in our brief that a considerable amount of work could be done by the industry, by the association. It must be mandated that companies can get ratings, and then those ratings must be made comprehensible so that the public understands that if a company goes from AAA to A, they are going out of the risk curve.

**The Chairman:** In your brief you argue that every company ought to be required to be rated so that at least there would be one common standard out there. How big a burden is that on the small companies, given the cost of having a rating done?

**Mr. Burns:** I do not think it is a big deal. I do not know what they charge.

**Mr. McFeetors:** Like a lot of people, they charge what the market will bear. I think it is a function of the size of the company, and the amount of work they have to do in rating it. Relative to all the expenses of a company, any company that cannot afford to pay for a rating probably should not be writing insurance.

**The Chairman:** But it is your view that that would be just one more piece of intercompany comparison that would be useful to the marketplace?

**Mr. McFeetors:** You need to understand, Mr. Chairman, that consumer ratings in Canada are relatively recent, as indeed they are in the United States. These rating companies started out rating securities. A lot of their nomenclature and approach comes from rating a company from that perspective. They are slowly evolving into more consumer, user-friendly type of language.

The industry's association has a big role to play, and they have already begun to play that role. They have a publication out now on ratings which simultaneously explains the insurance coverage. We propose that our own association be mandated to expand that role and disseminate information. Knowledge is power. It should be put in the hands of the consumer.

We also indicate in our brief that it should be mandated that, at the point of sale, consumers acknowledge that they either have had access to information or have declined to receive it. It is a way of making them aware that they should be looking at such information, and looking at it in terms of their own self-interest.

**Senator Angus:** While we are in this area of information, yesterday we had a lot of discussion about information. Generally, adequate information and high quality information is the key to whether or not the financial markets function correctly. I was intrigued, Mr. Burns, by your suggestion earlier concerning mutuals and the element of the street not being there. Is that really true? It was my impression that the mutuals issue quite a bit of commercial paper and debt instruments, and so on.

[Traduction]

publicité et dire qu'elle est classée «A». Le public pourrait comprendre qu'une société ne peut pas obtenir une meilleure cote. Cependant, dans la nomenclature, A, c'est presque le bord du précipice, la faillite quoi.

Voilà pourquoi nous avons dit dans notre mémoire que le secteur des assurances et l'association avaient beaucoup de travail à faire. Les sociétés devraient être tenues d'obtenir une cote, et cette cote devrait être expliquée au consommateur afin qu'il comprenne que si une société passe de la cote «AAA» à la cote «A», cela signifie que sa santé financière est douteuse.

**Le président:** Dans votre mémoire, vous soutenez que toutes les compagnies devraient être tenues d'avoir une cote de sorte qu'à tout le moins, la même norme serait imposée à tout le monde. Mais en quoi cette suggestion impose-t-elle un fardeau aux petites entreprises quand on pense à ce que cela coûte pour obtenir une cote?

**M. Burns:** Je ne pense pas que cela soit si terrible. Je ne sais pas ce qu'on demande pour une cote.

**M. McFeetors:** Comme bien d'autres, ces agences fixent leur prix en fonction du marché. Cela dépend de la taille de la société et du travail à faire pour établir la cote. Une compagnie qui ne peut pas se permettre, entre autres dépenses, de payer pour obtenir une cote ne devrait pas souscrire d'assurance.

**Le président:** Mais vous estimez que même si cela n'était qu'un élément de plus pour comparer les compagnies que ce serait utile pour les consommateurs?

**M. McFeetors:** Il faut comprendre, monsieur le président, que les évaluations destinées aux consommateurs au Canada sont un phénomène relativement récent, tout comme aux États-Unis. Les agences ont d'abord commencé par coter les titres. Une grande partie de leur nomenclature et de leur approche découle de ce travail. Lentement, elles font du travail pour les consommateurs, dans un langage que tout le monde comprend.

L'association représentant les membres du secteur a un rôle important à jouer, et elle le joue déjà. Elle publie un document sur les cotes dans lequel on explique en même temps la couverture d'assurance. Nous proposons que notre propre association soit mandatée pour élargir ce rôle et publier cette information. Savoir, c'est pouvoir. L'information devrait être transmise au consommateur.

Nous disons également dans notre mémoire que le consommateur, au point de vente, devrait indiquer qu'il a eu accès à l'information ou qu'il a refusé de la recevoir. C'est une façon de le sensibiliser au fait qu'il devrait examiner cette information, et cela dans son propre intérêt.

**Le sénateur Angus:** Hier, nous avons beaucoup discuté de la question de l'information. En général, une information adéquate et de grande qualité est la clé du succès des marchés financiers. J'ai été intrigué, monsieur Burns, par la suggestion que vous avez faite plus tôt concernant les sociétés mutuelles et l'absence des analyses hors bourse. Est-ce vraiment le cas? J'avais l'impression que les sociétés mutuelles émettaient une assez grande quantité d'effets de commerce, de titres de créance,



[Texte]

Are those not scrutinized? I do not mean to the same extent as equities, but are they not also scrutinized?

**Mr. Burns:** In terms of screening the quality of the prospectus for that particular issue, that information is certainly out there. If they are marketing paper of some kind, then they must have a prospectus, and they must disclose in that case. But we were talking about the rating, which is a company rating, on an ongoing basis.

**Senator Angus:** Yes, on an ongoing basis and by an analyst who follows that sort of thing.

**Mr. Burns:** The key thing on the ratings — and both my associates were talking about this yesterday — is the movement in the rating. It is not just that it is there at a given point in time. For example, first you are given a triple-A rating and then you are given a double-A or an A-plus. That is what an observer would look at.

I also said that there is the absence of the other element that rates companies, which is the street. Typically, on the street they are not rating the balance sheets so much as they rate the earnings and the future. In other words, are they a good business? Are they working it right?

**Senator Angus:** Yes, and what is the management like?

**Mr. Burns:** Yes, that sort of thing. They use a number of yardsticks to try to tell a prospective buyer of equity that this is a good one with a good future, or this is average, or this one is going nowhere. They are not always right; however, it is another body of information that is available for most companies, but does not exist for others.

**Senator Angus:** And that would be the case, more particularly for consumers. A lot of the information filed by the mutuals and the shareholding life insurance companies, and so on, such as OSFI 54s and documents such as that, is never seen by the consumer anyway. The consumer only sees what the financial press is saying, and so on. Does it follow that the mutuals should have a different type of regulation than the stock companies or even the mixed companies?

**Mr. Burns:** You would not think so.

**Senator Angus:** It is a caveat, though.

**Mr. Burns:** Mutual companies are in the non-participating business as well as the participating business. The company is owned by the policyholders. Those companies are also out on the street offering nonparticipating products. It is just a form of ownership. One is owned by the power policyholders and the other is owned by both the power policyholders and the shareholders, which is the case in our firm. There is no difference in the business they are doing.

[Translation]

et cetera. Ces documents ne sont-ils pas examinés de près? Je ne veux pas dire autant que les actifs, mais ne sont-ils pas aussi examinés?

**M. Burns:** Quand on examine la qualité d'un prospectus, je dis que ces renseignements sont certainement connus. Si les sociétés mutuelles offrent des effets de commerce, elles doivent alors avoir un prospectus et elles doivent divulguer leur information. Mais nous parlions des évaluations, c'est-à-dire des cotes des sociétés qui sont établies de façon permanente.

**Le sénateur Angus:** Oui, de façon permanente et par un analyste qui suit la situation financière de près.

**M. Burns:** L'élément clé des évaluations (et mes deux collègues en ont parlé hier) ce sont les fluctuations, non pas seulement leur caractère ponctuel; par exemple, dans un premier temps, une société se voit accorder la cote triple A, et après, un double A ou un A plus. C'est ça que l'analyste va regarder.

J'ai dit aussi que l'on n'avait pas en main l'autre élément qui permet d'établir la cote des sociétés, c'est-à-dire les analyses des marchés hors bourse. Généralement, dans ce dernier cas, on n'établit pas une cote en fonction du bilan mais bien plutôt des gains et de l'avenir de la société. Autrement dit, on se demande s'il s'agit d'une entreprise en bonne santé. Est-ce qu'elle est bien administrée?

**Le sénateur Angus:** Oui, et comment assure-t-on sa gestion?

**M. Burns:** Oui, ce genre de choses. On utilise un certain nombre de critères pour dire à un acheteur d'actions potentiel que l'actif de telle entreprise est valable, que son avenir est prometteur, ou qu'il l'est moyennement, ou encore que la compagnie risque la faillite. On n'a pas toujours raison; cependant, c'est une autre information qui est disponible dans le cas de la plupart des compagnies, mais qui n'existe pas pour certaines autres.

**Le sénateur Angus:** Et cela serait particulièrement utile pour les consommateurs. De toute façon, le consommateur ne voit jamais une grande partie de l'information qui est donnée par les sociétés mutuelles ou les compagnies d'assurance sur la vie avec actions, et les autres compagnies, notamment celle qui contient le document n° 54 du BSIF et les autres documents du même genre. Le consommateur n'a d'information que celle que la presse financière lui donne. Faudrait-il alors que les sociétés mutuelles soient assujetties à une réglementation différente de celle des sociétés boursières ou même des sociétés d'économie mixte?

**M. Burns:** Non, je ne crois pas.

**Le sénateur Angus:** Mais le risque existe, cependant.

**M. Burns:** Les sociétés mutuelles offrent de l'assurance avec et sans participation. Elles appartiennent aux titulaires de police. Elles offrent également de l'assurance sans participation sur le marché hors bourse. C'est tout simplement la forme de propriété qui est en cause. Une appartient aux titulaires de police qui disposent de certains pouvoirs, l'autre aux titulaires de police et aux actionnaires qui eux aussi détiennent un certain pouvoir, ce qui est le cas de notre compagnie. Il n'y a pas de différence dans les activités de l'une ou de l'autre.

[Text]

**Senator Angus:** Concerning the rating agencies — and we had representatives from four of them here yesterday — Mr. McNeil suggested that we might want to look at a form of regulation whereby the regulator, at a certain time, might have the power to order the rating agency to suspend its actions. In other words, the key thing is the movement in the level. This controversy about August 4 and 5 and what happened perhaps would not have happened if the regulator had had the power to say, "Don't do anything". What is your view of this suggestion?

**Mr. Burns:** We may have different points of view among the three of us. Mr. Dackow will go first.

**Mr. Dackow:** That sort of regulation would be counterproductive. Despite what we as individuals, technicians or professionals might think about the matter, there are consumers out there who are looking for some third-party judgment about the status and position of companies. The rating agencies have been able to fill that particular need on the part of buyers of securities, or buyers of insurance arrangements. It would not be productive or useful to restrict their ability to make those sorts of judgments. Sometimes we wish it were not so, but I think such a regulation would be counterproductive.

In the business that we do in the United States, which is heavily pointed toward the provision of employee benefits, we have found that our buyers insist upon ratings from third-party raters — that is, the rating agencies. In particular, we are providers of voluntary employee benefits for 14 of the 50 states in the United States. Virtually every one of those insists upon the company having such a rating.

**Senator Angus:** That is part of their due diligence. They must do so.

**Mr. Dackow:** That is right. To put restrictions on that would be counterproductive.

**Mr. McFeetors:** Such a regulation would be difficult to put in place, particularly for companies operating multinationally. The purpose of the rating agency is to rate. If you attempt somehow, legislatively, to interfere with that you destroy the whole credibility of the system. I would have difficulty recommending to anyone that you should interfere with the rating agencies at any time.

**Senator Angus:** Would you agree with the proposition that the recognized, reputable rating agencies understand well the power they have and the risks of starting a run, and therefore they do exercise an element of forbearance on their own? They would soon disappear as respected agencies if they abused that power.

**Mr. McFeetors:** Absolutely. We will recommend that the rating be by an international rating agency which has a lot of experience and background, and can deal with companies who

[Traduction]

**Le sénateur Angus:** En ce qui concerne les agences de cotation (et nous avons entendu des représentants de quatre d'entre elles hier) M. McNeil a dit que l'on devrait peut-être adopter une forme de réglementation selon laquelle l'organisme responsable, à un moment donné, pourrait avoir le pouvoir d'ordonner à l'agence de cotation de suspendre ses activités. Autrement dit, l'élément clé, c'est la possibilité de s'adapter aux circonstances. Cette controverse au sujet des événements du 4 et 5 août donne à penser que la situation aurait peut-être été différente si l'organisme de réglementation avait eu le pouvoir de dire: «On arrête tout». Qu'en pensez-vous?

**M. Burns:** Mes collègues et moi avons peut-être un point de vue différent sur la question. Je cède d'abord la parole à M. Dackow.

**M. Dackow:** Ce type de réglementation serait inefficace. En dépit de ce que nous pourrions en penser, en tant que particuliers, techniciens ou professionnels, il ne faut pas oublier le consommateur qui veut avoir l'opinion d'une tierce partie au sujet de la situation d'une société. Les agences de cotation ont jusqu'à maintenant répondu aux besoins des acheteurs de titres ou d'assurance. Il ne servirait à rien de les empêcher de porter des jugements. Parfois, nous souhaiterions qu'il n'en soit pas ainsi, mais je pense qu'un tel règlement serait inefficace.

Dans les activités que nous exerçons aux États-Unis, et qui sont fortement concentrées sur les régimes de prestations aux employés, nous avons constaté que nos acheteurs insistent pour avoir les évaluations d'une tierce partie, c'est-à-dire les agences de cotation. Plus particulièrement, nous offrons des régimes de retraite à participation volontaire dans 14 des 50 États américains. Presque tous ces États insistent pour que la compagnie ait été cotée.

**Le sénateur Angus:** Cela fait partie de la diligence raisonnable, c'est normal.

**M. Dackow:** C'est juste. Imposer des restrictions ne serait pas judicieux.

**M. McFeetors:** Une telle réglementation serait difficile à mettre en place, particulièrement dans le cas des sociétés qui exercent des activités à l'étranger aussi. L'agence de cotation, son travail, c'est de donner une évaluation. Si, par voie législative, on tente d'une façon ou d'une autre d'influencer ce processus, on détruit toute la crédibilité du système. Il me serait difficile de recommander à quiconque que l'on intervienne dans le travail des agences de cotation.

**Le sénateur Angus:** Êtes-vous d'accord avec ceux qui disent que les agences de cotation reconnues et réputées comprennent bien le pouvoir qu'elles exercent et les risques qu'elles présentent de provoquer un mouvement de spéculation, et que par conséquent, elles font preuve d'elles-mêmes d'une certaine sagesse? Si elles abusaient de ce pouvoir, elles seraient vite considérées comme des agences peu respectables.

**M. McFeetors:** Absolument. À notre avis, les cotations devraient être établies par des agences internationales qui possèdent beaucoup d'expérience et qui peuvent travailler avec



[Texte]

operate multinationally. We think the best are the international rating agencies, and they are the ones which should be used to obtain these ratings.

**Mr. Burns:** In my practical experience, I do not have to deal with them, but both my colleagues do. Those agencies put you through the wringer. This is not just a casual visit. They are really in there. They are very knowledgeable about the business and about the nature of the assets and liabilities. They are strong on the liabilities side. They pay a lot of attention to what you are doing out there.

**Mr. McFeetors:** And to the business. They really look at the business, the strategic business units.

**Mr. Burns:** What are your aims? What are your blocks of business? Are you making money or losing? They are very thorough, and very tough.

**Senator Stratton:** But they did not prevent the collapse of Confederation.

**Mr. McFeetors:** It is not their job to prevent the collapse of Confederation.

**Senator Stratton:** Did they blow the whistle early enough?

**Mr. McFeetors:** I think they did. To a correct interpreter of their ratings, I think it was evident.

**Mr. Burns:** They put a lot of signals out there. They set up watch lists, and so on. That is why I say people understood the lingo. They are doing their job. What Senator Angus says is very important. These agencies are very conscious of the power they have in the marketplace. These companies, including Confederation, had a tonne of paper out there, held by financial institutions and so on. They are not about to start a run on the bank unnecessarily. They tread a pretty tricky line.

**Senator Stewart:** You imply that the lingo should be clarified. You are saying that if the lingo had been understood, presumably by those who should have understood it, the Confederation Life scenario might have been different?

**Mr. Burns:** I do not know whether we went so far as to say that it might have been different. We commented that there was movement in their ratings. That is a fact. You either notice the movement or you do not.

**Senator Angus:** Let us take the guy who is rolling over \$5 million every 30 days; he has a watch list. He has people advising him who know what they are doing. If he blows it, he deserves to get hosed. However, the smaller consumer who is rolling over \$5,000, \$10,000, \$25,000, and sees he can get an extra five-eighths of a point or something on the paper, how does he know? How is that person protected?

[Translation]

des multinationales. Nous croyons que les meilleures agences sont les agences de cotation internationales, ce sont celles à qui on devrait faire appel pour obtenir des évaluations.

**M. Burns:** Dans la pratique, contrairement à mes collègues, je n'ai pas à traiter avec ces agences. Elles vous font vraiment passer un mauvais quart d'heure, elles ne font pas seulement une visite de courtoisie, elles font vraiment leur travail. Elles connaissent bien votre secteur d'activités et la nature de son actif et de son passif. Elles attachent une grande importance au passif. Elles accordent beaucoup d'attention à ce volet de l'entreprise.

**M. McFeetors:** Et aux activités comme telles, elles examinent à fond les éléments stratégiques.

**M. Burns:** Quels sont les objectifs des entreprises? Quels sont leurs secteurs d'activités? Est-ce qu'elles perdent ou font de l'argent? Les agences font un travail approfondi et elles sont exigeantes.

**Le sénateur Stratton:** Mais elles n'ont pas empêché l'effondrement de la Confédération-vie.

**M. McFeetors:** Ce n'était pas leur travail.

**Le sénateur Stratton:** Est-ce qu'elles ont sonné l'alarme suffisamment tôt?

**M. McFeetors:** Je crois que si. Quiconque sachant interpréter les cotes reconnaissait que c'était là une faillite évidente.

**M. Burns:** Les agences ont donné beaucoup de signaux. Elles ont dressé des listes de surveillance et ainsi de suite. C'est la raison pour laquelle je dis que les gens comprenaient ce qu'elles voulaient dire. Les agences font leur travail. Ce que dit le sénateur Angus est très important. Ces agences sont très conscientes du pouvoir qu'elles ont sur le marché. Les compagnies, y compris la Confédération-vie, avaient émis beaucoup de titres que détenaient des institutions financières. Les agences n'allaient pas nécessairement provoquer un mouvement de spéculation. Elles étaient dans une situation délicate.

**Le sénateur Stewart:** Vous voulez dire que l'on devrait clarifier le jargon employé par les agences de cotation. Vous dites que s'il avait été compréhensible, vraisemblablement par les principaux intéressés, le scénario de la Confédération-vie aurait pu être différent?

**M. Burns:** Je ne sais pas si nous sommes allés jusque là. Nous avons dit que les agences avaient indiqué que la cote de la Confédération-vie avait baissé. C'est indéniable. On l'aura remarqué ou pas.

**Le sénateur Angus:** Prenons l'exemple de l'investisseur qui réinvestit plus de 5 millions de dollars tous les 30 jours; il a une liste de surveillance. Les personnes qui le conseillent savent ce qu'elles font. S'il rate son coup, il mérite d'être dans la soupe. Cependant, le petit consommateur qui place 5 000, 10 000 ou 25 000 dollars et constate qu'il peut obtenir cinq-huitièmes de point de pourcentage de plus pour son titre commercial, comment pourra-t-il savoir quelle possibilité choisir? Comment cette personne est-elle protégée?

[Text]

**Mr. Burns:** First, he is protected under the CompCorp arrangement anyway, as we were discussing earlier. He sees his money as being insured. He says to himself that there is no risk for him.

**Senator Angus:** That may be.

**Mr. Burns:** There is not.

**Senator Kolber:** That is saying he does not have enough money.

**Mr. Burns:** It will be covered, in one case by CDIC and in the other by CompCorp. The risk at that level, Senator Angus, has been removed. The guy with \$80,000 is a better example. He is at risk for \$20,000 and probably does not know it.

**Mr. McFeetors:** Our proposal would be that you need to improve consumer market awareness of what the rating means. First, in our world, international ratings agencies would apply to all companies doing business in the market. It would be a mandate or function of being insured, of doing business. You must have the rating. Then we would propose that the CLHIA, which is the industry association, as part of their mandate — this is something they are already doing, but we would see it being expanded — they would interpret those ratings, track them and publish them. As well, the companies themselves would make it available at the point of sale. The evidence would be there, and over a period of time I think the awareness would be increased.

Ratings in the Canadian market is a relatively recent phenomena. It is measured in years, but it has not gone on for decades. There is not a lot of awareness. Canadians consumers generally feel they are immune to all forms of financial failures. That is the way we have conditioned ourselves over many generations.

**Senator Angus:** Since we have six triple-A companies and not a proliferation of all these fly-by-night companies, our record has been good. As a matter of public policy, we are interested to see if there is anything that you who are in the market can suggest to us to prevent these things happening in the future.

**Mr. McFeetors:** We believe our proposals, if adopted and applied, would go a long way to protecting consumers, and in fact improving the quality of manufacturers.

**Mr. Burns:** Some of the measures here are practical. These additional measures of third-party influence have the real effect that they would tend to sharpen the focus of the boards and the managements of the companies, because they have one more layer of people out there watching what they are doing.

The more people that there are out there, watching what you are doing, and who can blow a whistle, the more likely you are to pay attention to your business and not go goofing off into areas you do not understand.

[Traduction]

**M. Burns:** Premièrement, le consommateur est protégé de toute façon aux termes des dispositions de la SIAP, comme nous l'avons dit tout à l'heure. Il est certain que son argent est assuré. Il peut se dire qu'il ne court aucun risque.

**Le sénateur Angus:** Peut-être bien.

**M. Burns:** Il n'y en a pas de risque.

**Le sénateur Kolber:** Cela suppose qu'il n'a pas suffisamment d'argent.

**M. Burns:** Son dépôt sera couvert dans un cas par la SADC, dans l'autre par la SIAP. Sénateur Angus, le risque à ce niveau n'existe plus. La personne qui place 80 000 dollars est un meilleur exemple. Elle risque de perdre 20 000 dollars et ne le sait probablement pas.

**M. McFeetors:** Ce que nous proposons, c'est qu'il faut sensibiliser davantage le consommateur à la signification des cotes. Premièrement, dans notre secteur, les agences internationales de cotation devraient établir une évaluation pour toutes les sociétés présentes sur le marché. Il s'agirait d'une condition pour être assuré ou en affaire. Il faudrait avoir l'évaluation. Ensuite, nous proposons que l'ACCAP, qui est l'association représentant le secteur des assurances, dans le cadre de son mandat, interprète ces évaluations, en fasse le suivi et les publie. C'est là quelque chose qu'elle fait déjà, mais nous proposons que son mandat soit élargi. Par ailleurs, les compagnies rendraient ces cotes disponibles au point de vente. La preuve serait là, et avec le temps, je pense que l'on sensibiliserait davantage le consommateur.

Le phénomène des cotations sur le marché canadien est relativement nouveau. Il existe depuis quelques années, non pas depuis des décennies. La sensibilisation n'est pas très grande. Les consommateurs canadiens estiment en général être à l'abri de toute forme d'échec financier de la part des compagnies. C'est ainsi qu'on se conditionne depuis des générations.

**Le sénateur Angus:** Puisque nous avons six compagnies qui ont la cotation triple A et qu'il n'y en a pas tellement d'irresponsables, notre dossier est bon. En ce qui concerne la politique gouvernementale, nous voulons savoir si vous, qui êtes sur le marché, pouvez nous proposer des mesures pour empêcher que des événements de ce genre se reproduisent.

**M. McFeetors:** Nous estimons que nos propositions, si elles sont adoptées et appliquées, permettraient de bien protéger les consommateurs et en fait d'améliorer la qualité des produits.

**M. Burns:** Certaines des mesures qui sont proposées ici sont efficaces. Les mesures supplémentaires concernant l'influence d'une tierce partie auraient véritablement pour effet de faire en sorte que les conseils d'administration et les gestionnaires des compagnies soient davantage aux aguets sachant qu'il y a un surveillant de plus, le public.

Plus il y a aura de personnes qui exerceront une surveillance et qui pourront décider de donner l'alerte, plus les entreprises vont faire attention et moins elles vont risquer de s'embourber dans des secteurs qu'elles ne comprennent pas.



[Texte]

**Mr. McFeetors:** The best whistle blower is the marketplace. The loudest and most heard whistle is the marketplace. When that whistle goes, everyone pays attention. I do not think you can build enough layers of regulation that will prevent a company from failing. I think the marketplace is the most likely check and balance.

**Senator Angus:** For mutuals, it is adequate?

**Mr. McFeetors:** I think so.

**Senator Kolber:** My first question is a clarification. Senator Stewart asked what was the level of the type of money needed, and you said there was confidentiality. This was reported in a newspaper. I do not know if it is accurate. The article says:

While the full extent of Confed's losses would take months to uncover, Great-West claimed early on that capital was less than \$1.1 billion. Exactly what the number was became a matter of debate between Dackow and Cantor in January and February.

Conversations would go something like this:

Cantor: "I've got \$1.1 billion. I know \$500-\$600 [million] is gone, but I think I've got \$500 [million] left."

Dackow: "I think you're high. The number is between zero and \$250 [million]."

I hope this is really fuzzy.

**Mr. Burns:** Excuse me, senator. Were you reading that or making it up?

**Senator Kolber:** It is from the *Financial Post*.

**The Chairman:** He is reading from Mr. McQueen's article in the *Financial Post*.

**Senator Kolber:** You talk about matched assets. One of the things that worries me is that, as a result of whatever conclusions are drawn by this committee, we will raise the level of expectations of the Canadian consumer higher than it should be. We will forego the principle of caveat emptor. We will make the government once again Big Brother. That simply must not happen.

I can understand a matched asset in a deposit-taking company such as a bank, where they take \$1 million from Senator Kirby and buy treasury bills with it. They make the spread, and that is fine, and they are totally matched. That is terrific.

Look now at a life insurance policy. We tried to go through this exercise yesterday, and could not get a satisfactory answer. When you sell a life insurance policy, some guy is paying you a premium for 30 years. As an insurance company, you have an actuarial imperative to somehow match that with a 30-year investment. The most logical thing to do is buy a mortgage on a terrific office building, and life is wonderful. When someone

[Translation]

**M. McFeetors:** Là où l'alarme se fait le mieux entendre, c'est dans le marché. Quand l'alerte est donnée, tout le monde est aux aguets. Je ne pense pas que l'on puisse avoir suffisamment de règlements pour empêcher une compagnie de faire faillite. Selon moi, le marché est le meilleur système de contrepoids qui existe.

**Le sénateur Angus:** Mais ce système est-il adéquat pour les sociétés mutuelles?

**M. McFeetors:** Je crois que oui.

**Le sénateur Kolber:** Ma première question vise à obtenir des éclaircissements. Le sénateur Stewart a demandé de combien d'argent on avait eu besoin, et vous avez dit que cela était confidentiel. On en a fait état dans un journal. Je ne sais pas si c'est exact, mais voici ce que l'on dit dans l'article:

Même s'il faudra des mois et des mois avant de préciser l'ampleur des pertes de la Confédération-vie, le représentant de la Great-West a dit dès le début qu'il s'agissait de capitaux évalués à moins de 1,1 milliard de dollars. Le montant exact a fait l'objet d'une discussion entre MM. Dackow et Cantor en janvier et en février.

Voici ce qu'on a rapporté:

M. Cantor: «J'ai 1,1 milliard de dollars. Je sais que j'ai perdu de 500 à 600 millions, mais je pense avoir encore 500 millions».

M. Dackow: «À mon avis, c'est beaucoup. Ce serait plutôt entre 0 et 250 millions».

Ce n'est pas clair du tout.

**M. Burns:** Excusez-moi, sénateur. Est-ce que vous lisiez ou inventiez?

**Le sénateur Kolber:** C'est un article paru dans le *Financial Post*.

**Le président:** Il lisait un extrait de l'article de M. McQueen paru dans ce journal.

**Le sénateur Kolber:** Vous avez parlé d'appariement des actifs. Voici une des choses qui m'inquiètent: quelles que soient les conclusions que tirera notre comité, nous allons créer des attentes plus élevées qu'il ne faut chez le consommateur canadien. Nous n'allons pas tenir compte du principe que l'acheteur doit prendre garde. Encore une fois, nous allons confier au gouvernement le rôle de *Big Brother*. Il faut éviter cela à tout prix.

Je comprends l'appariement lorsqu'une institution de dépôt comme une banque prend le million de dollars que lui a confié le sénateur Kirby et achète des bons du trésor. La banque répartit l'investissement, et c'est bien. L'appariement est total. C'est merveilleux.

Voyons maintenant ce qui se passe dans le cas d'une police d'assurance-vie. Nous avons essayé de faire le même exercice hier, et nous n'avons pas réussi à obtenir de réponse satisfaisante. Quand vous vendez une police d'assurance-vie, on vous verse une prime pendant 30 ans. En tant que compagnie d'assurance, vous avez le devoir, sur le plan actuariel, d'investir cet argent pour 30 ans. La chose la plus logique à faire est de prendre une

[Text]

looks at your balance sheet later, they say it is terrific because you have this here, and that there, and everything is fine. All of a sudden, in 1990, the real estate industry goes into the toilet, and you are sick. That is exactly what happened with Confederation Life.

Would you tell me how you might avoid that? Or are we to get into situations, time and again, which are simply not avoidable? Obviously you fellows avoided it. How, I do not know, but I congratulate you for doing so. Is this not likely to happen time and again?

**Mr. McFeetors:** You avoid it by following "prudent person" investment policy. You diversify. First of all, in any event, nowadays there are few 30-year mortgages.

**Senator Kolber:** There used to be.

**Mr. McFeetors:** There used to be more in the U.S., although they were relatively infrequent in the Canadian context. There are relatively few long-term mortgages or good quality mortgages. Nevertheless, you diversify. You have a number of assets, and you change that diversification over time as the prospects for particular asset classes change. Investment managers must be alert to changes in market conditions. That is part of the discipline process. That is part of what the board brings.

I can tell you that our board was extraordinarily instrumental in being aware of the changing fortunes of asset classes. In relation to real estate in particular, the chairman, very early on, observed what was happening there and, as a result, our portfolio changed quite dramatically in a period of time. That is what managers ought to do and what boards ought to do: diversify.

**Senator Kolber:** You are concluding by saying that Confederation Life was badly managed?

**Mr. McFeetors:** I make no judgments on that. That is for someone else to say.

**Senator Kolber:** The results speak for themselves. I do not think there is a person in this room who would not say they were badly managed if that is the way they ended up.

**Senator Meighen:** Would I be correct in assuming that you would not be in favour of any legislation that would endeavour to enshrine the principle of widely held ownership in financial institutions? We have had witnesses representing large institutions suggest that, for example, had Royal Trust been widely held, it would not have run into the difficulties it did.

**Mr. Burns:** I took note of it second hand, that someone was saying that. I found it passing strange that this committee is meeting to discuss and review a widely held institution that was in difficulty. Now that is being represented as being the desired form of ownership.

**Senator Meighen:** It all depends on the eye of the beholder.

[Traduction]

hypothèque sur un bel édifice à bureaux, et tout va bien. Lorsque qu'on examinera votre bilan plus tard, on dira qu'il est merveilleux parce que vous avez procédé à des appariements et que tout est parfait. Tout à coup, en 1990, l'industrie de l'immobilier s'effondre et vous êtes perdu. C'est exactement ce qui s'est produit avec la Confédération-vie.

Pourriez-vous me dire comment on pourrait éviter ce genre de situation? Est-ce qu'on ne va pas inlassablement se retrouver dans ces situations qui sont tout simplement impossibles à éviter? De toute évidence, vous, messieurs, avez réussi à le faire. Comment, je ne le sais pas, mais je vous en félicite. Est-ce que ce genre de situation ne va pas se répéter encore et encore?

**M. McFeetors:** On évite ce genre de situation en adoptant une politique d'investissement prudente. Il faut diversifier. Disons d'abord qu'aujourd'hui, il y en a très peu d'hypothèques de 30 ans de toute façon.

**Le sénateur Kolber:** Il y en avait avant.

**M. McFeetors:** Il y en avait plus aux États-Unis; au Canada, il y en avait relativement peu. Il n'existe pas beaucoup d'hypothèques à long terme ou d'hypothèques de bonne qualité. Néanmoins, il faut diversifier. Quand on possède un certain nombre d'actifs, on diversifie au cours des années, en fonction des perspectives de rendement. Les gestionnaires d'investissement doivent se tenir au courant des changements qui se produisent au sein du marché. Ça fait partie de la discipline, ça fait partie des avantages que procure le conseil d'administration.

Je peux vous dire que notre conseil d'administration a joué un rôle extrêmement important en se tenant au courant des fluctuations des divers types de placements. En ce qui a trait au marché immobilier en particulier, le président, très tôt, a remarqué ce qui se passait et, ainsi, notre portefeuille d'investissements a changé radicalement à une certaine période. C'est ce que les gestionnaires devraient faire et c'est ce que les conseils d'administration devraient faire: diversifier les portefeuilles.

**Le sénateur Kolber:** En concluez-vous que la Confédération-vie a été mal gérée?

**M. McFeetors:** Je ne porte pas de jugement là-dessus. Je laisse ça à quelqu'un d'autre.

**Le sénateur Kolber:** Mais les résultats parlent d'eux-mêmes. Je ne pense pas que qui que ce soit ici dirait que la gestion a été mauvaise si le résultat que l'on connaît avait été différent.

**Le sénateur Meighen:** Ai-je raison de supposer que vous ne seriez pas en faveur d'une loi qui viserait à enchâsser le principe de l'ouverture des institutions financières? Nous avons entendu des témoins représentant de grandes institutions dire, par exemple, que si le Trust Royal avait été une institution largement ouverte, il n'aurait pas subi les difficultés qu'on lui connaît.

**M. Burns:** On m'a dit que certains l'affirmaient. Je trouve quand même étrange que votre comité se réunisse pour examiner la situation d'une institution financière largement ouverte ayant éprouvé des difficultés. Aujourd'hui, c'est ce qu'on considère comme la forme de propriété la plus intéressante.

**Le sénateur Meighen:** Tout est question de perception.



[Texte]

**Mr. Burns:** If I were to argue that case, I would not have picked this committee to argue it. The business of this committee is to look at a widely held institution.

You are aware that we have strongly held views on that, and our view is that, over history, there is no preferred form of ownership. You take a wide review of the failures and successes — never mind just the failures. Why not look at all the successes? Look at the failures and successes of institutions over a long period of time, and you will not find any particular pattern. I say leave out the crooks. You get crooks in widely held institutions, too. But leave out where there was fraudulent or wrongful acts and, in terms of the management that caused failure or success, I do not think there is a preferred form of ownership.

I do not say that all owners are terrific, but you cannot categorize a saying that widely held is absolutely the desired form. One group of companies in this market argue for it all the time, as you know. There is another group of companies, like us, who argue against it.

**Senator Meighen:** You are against it in its entirety? I mean 10 per cent —

**Mr. Burns:** Yes. What is magic about that?

**Senator Meighen:** Ten, as opposed to fifteen or nine?

**Mr. McFeetors:** CCB failed, and they were 10-per-cent owned.

**Mr. Burns:** Widely held institutions have failed in the banking industry. We have had failures in all segments; some were closely held, some were widely held. We have had cooperatives go down. We have had mutuals go down. I just say I find it passing strange that it would be raised here.

The fact that meetings are even going on suggests that ownership was not the factor. It certainly was not because the company was closely held; quite the contrary.

**Senator Meighen:** Do you subscribe to the policyholder first and then the shareholder's responsibility?

**Mr. Burns:** We have no difficulty with that at all, absolutely none.

**Senator Meighen:** There is no conflict between the two, in your view?

**Mr. Burns:** Senator, you were not here when I described at the outset that we happen to be in the category of a mixed company. We have run a participating business as well as a non-participating business. Over time, and not because the regulator asked for it but from being scrupulously careful, we have had all kinds of decisions to make. You must allocate income, expense. Where does it fall out between the two categories? Our position, over 25 years of controlling ownership, has been similar to that of Caesar's wife.

[Translation]

**M. Burns:** Si je devais défendre cette forme de propriété, je n'aurais pas choisi votre comité pour le faire. Votre travail consiste à examiner une institution largement ouverte.

Vous savez que nous avons une opinion bien précise là-dessus, à savoir que l'histoire n'a jamais permis de privilégier une forme de propriété plutôt qu'une autre. Examinez toutes les faillites et toutes les réussites, ne vous attachez pas seulement aux faillites. Pourquoi ne pas examiner toutes les réussites? Examinez les faillites et les réussites des institutions sur une longue période et vous n'allez pas trouver de modèle particulier. Je dis aussi qu'il ne faut pas tenir compte des gens malhonnêtes, il y en a aussi dans les institutions largement ouvertes. Ne tenez pas compte non plus des fraudes ou des actes répréhensibles, sans compter les erreurs attribuables à la gestion. Je ne pense pas qu'il y ait une forme de propriété plus valable qu'une autre.

Je ne dis pas que tous les dirigeants d'entreprises sont fantastiques, mais on ne peut pas dire qu'une institution largement ouverte est absolument le genre d'institution qu'il faudrait avoir. Comme vous le savez, il existe un groupe de compagnies qui ne jurent que par cela. Un autre groupe, comme nous, s'y oppose.

**Le sénateur Meighen:** Vous êtes tout à fait contre cette forme de propriété? Je veux dire, 10 p. 100...

**M. Burns:** Oui. Qu'est-ce que cela a de si étonnant?

**Le sénateur Meighen:** Dix, par rapport à quinze ou neuf?

**M. McFeetors:** La CCB a fait faillite, et le pourcentage de propriété était de 10 p. 100.

**M. Burns:** Des institutions largement ouvertes ont fait faillite dans le secteur bancaire. Nous avons enregistré des faillites dans tous les secteurs, certaines entreprises étaient à capital fermé, d'autres, largement ouvertes. Des coopératives ont fait faillite aussi, de même que des sociétés mutuelles. Je dis seulement que je trouve étrange de voir que l'on soulève cette question ici.

Le fait que l'on tienne des réunions me laisse croire que le type de propriété n'était pas le facteur en cause. Ce n'est certainement pas parce que la compagnie était à capital fermé, bien au contraire.

**Le sénateur Meighen:** Êtes-vous d'accord que l'on accorde la priorité aux titulaires de police d'abord et aux actionnaires ensuite?

**M. Burns:** Nous ne voyons là aucun problème, absolument pas.

**Le sénateur Meighen:** Il n'y a pas de conflit entre les deux, à votre avis?

**M. Burns:** Sénateur, vous n'étiez pas ici lorsque j'ai expliqué au début que nous étions classés dans la catégorie des sociétés d'économie mixte. Nous offrons de l'assurance avec et sans participation. Avec les années, et non pas parce que l'organisme de réglementation nous l'a demandé, mais parce que nous sommes extrêmement prudents, nous avons eu toutes sortes de décisions à prendre. Il fallait répartir les revenus et les dépenses. Où se situe-t-on par rapport aux deux catégories? À notre avis, et depuis 25 ans que nous contrôlons notre propriété, nous estimons être au-dessus de tout soupçon.

[Text]

In fact, interestingly enough, some time ago we did a review of our participating dividends, and this is where the shareholder comes in. Over a 20-year span, our record was considerably ahead of that of the mutual companies, which was proof that there was considerable care in the appropriate and proper allocation to the categories.

Mr. Dackow has been the senior officer in charge of that kind of thing over a long period of time. He does not look like a tough guy, but I can tell you he is. He says that is the way it is done, and that is that.

I think regulators are pretty careful. They observe very carefully in their audits that the company being audited are not moving the money around, or allocating it improperly on behalf of one group or another.

**Mr. McFeetors:** Plus the appointed actuary.

**Mr. Burns:** The evaluation actuary is a part of it, but inside the company there is care, and outside, in a mixed company, one third of the directors are policyholder directors. They ask for an annual review from the evaluation actuary of where they are, and where they are going.

**Senator Meighen:** Looking back on the rescue attempt, are you able to categorize any one single, overwhelming factor that caused the failure of the effort to provide a "going concern" solution?

**Mr. McFeetors:** I will ask Mr. Dackow to speak.

**Mr. Dackow:** Yes, senator. I would say it was the lack of a structure within which to have those conversations and approach that problem. The issue we were faced with was having six businessmen sit down together and trying to conceive a solution, both structurally and financially. As you would expect, that was not easy, particularly with the complexity of the situation we were facing. If there had been a structure within which to operate, or a direction, or a source to give us guidance, it would have been extremely helpful.

**The Chairman:** If the regulator or insurer had had the additional powers that you described earlier, would that have constituted the structure within which it would have been possible to do this?

**Mr. Dackow:** In my opinion, yes. That is what we required. I am not sure that we would have found an answer, but if we had had that sort of structure within which to operate, it is my opinion that we would have likely found a solution.

**Senator Meighen:** In terms of enhanced disclosure, there are those who think it is a blind alley, throwing information around in the public domain that can only be interpreted by professionals. Previously, there had been a practice, which I understand was stopped in recent times, allegedly by a drafting oversight, whereby the OSFI 54 form had been made publicly available. It is now, we understand, back in the public domain.

[Traduction]

En fait, et cela est intéressant, il y a quelque temps nous avons effectué un examen de nos dividendes pour les assurances avec participation et c'est là que l'actionnaire intervient. Sur une période de vingt ans, nos résultats ont été considérablement supérieurs à ceux des sociétés mutuelles, ce qui prouve que l'on a pris beaucoup de soin à bien répartir les éléments dans les diverses catégories.

M. Dackow est responsable de ce genre de choses depuis longtemps. Il n'a pas l'air très dur, mais je peux vous dire qu'il l'est. Quand il dit que c'est comme ça qu'il faut faire, c'est comme ça qu'on fait.

À mon avis, les organismes de réglementation sont assez prudents. Ils s'assurent bien lors de leurs vérifications que les compagnies en cause ne déplacent pas l'argent, ni ne le répartissent de façon inadéquate au nom d'un groupe.

**M. McFeetors:** Il y a en plus l'actuaire qui est nommé.

**M. Burns:** L'actuaire chargé de l'évaluation est associé au processus. À l'intérieur de la compagnie, on agit avec discernement. À l'extérieur, dans une société d'économie mixte, un tiers des directeurs sont administrateurs pour les assurés. Ils demandent à l'actuaire chargé de l'évaluation de procéder à un examen annuel pour savoir où la compagnie se situe et où elle s'en va.

**Le sénateur Meighen:** Pour revenir à la question du sauvetage, est-ce que vous êtes capable de trouver un seul facteur majeur qui a fait qu'on n'a pas réussi à trouver une solution au problème de la Confédération-vie?

**M. McFeetors:** Je vais demander à M. Dackow de répondre.

**M. Dackow:** Oui, sénateur. Je dirais que c'est l'absence de structure. Le problème auquel nous faisons face consistait à réunir six hommes d'affaires pour essayer de trouver une solution, tant sur le plan structurel que financier. Comme vous pouvez vous y attendre, cela n'était pas facile, compte tenu surtout de la complexité de la situation. Si nous avions eu une structure au sein de laquelle agir, ou bien une direction, ou encore un responsable qui aurait pu nous guider, cela aurait été extrêmement utile.

**Le président:** Si l'organisme de réglementation ou l'assureur avait eu les pouvoirs supplémentaires que vous avez décrits tout à l'heure, est-ce que cela aurait constitué la structure au sein de laquelle vous auriez pu agir?

**M. Dackow:** À mon avis, oui. C'est ce dont nous avons besoin. Je ne suis pas certain que nous aurions trouvé une solution, mais si nous avions pu travailler dans une telle structure, j'estime que nous aurions probablement découvert ce qu'il fallait faire.

**Le sénateur Meighen:** En ce qui a trait à une divulgation plus poussée, certains estiment qu'il ne sert à rien de donner au public de l'information qui ne peut être interprétée que par des spécialistes. Auparavant, on avait l'habitude, et je crois qu'on a cessé ces derniers temps à cause d'une erreur de rédaction, de divulguer les renseignements inscrits sur le formulaire no. 54 du BSIF. Aujourd'hui, ces renseignements sont à nouveau publiés.



[Texte]

Do you gentlemen have any problem with that sort of information being in the public domain?

**Mr. Burns:** None.

**Senator Meighen:** Is there much that you would not want to see in the public domain, presumably for competitive reasons? In other words, could we develop a common, more detailed, more comprehensive set of information requirements, ratios, or whatever, that would be made public, available to the rating agencies, to professional analysts, to whomever?

**Mr. Burns:** I think that if you go back, the so-called "blank" that was the formal filing by the insurance company was filed with the then Superintendent of Insurance. It was available; anyone could go and get it. It was not mailed out a thousand copies at a time. It was quite thick, and pretty dull. However, almost everything that you needed to know was in there, and it was available.

We would have no reason in the world to worry about whether the equivalent of the OSFI 54 form is out in the public domain, or is made available to anyone. Why not? We have nothing to hide.

As to the point about competitive information, it would offer competitive information if an experienced professional looked at those statements and said: "Hey, these guys are in trouble and, competitively, I would say that is not a smart place, Senator Meighen, to put your money and I will tell you why."

But who is to stop that? There is nothing in there that would cause you trouble in the marketplace unless you are not doing your job properly. That is what would cause it.

**Mr. McFeetors:** We would not want to disclose, for instance, the appointed actuary's report. That is far more competitive. A sophisticated analyst can determine product pricing and strategies from the reported actuary's report, so we would not want to publish that.

**Senator Stewart:** I realize that your company is of a mixed nature, insofar as being mutual and nonmutual. I want to ask a question based on what you have observed over the years, not only in your own company but in others, as to the implications of these two different forms of ownership on the governance of the company. I am particularly interested with regard to the diligence of the board. I realize that from time to time there will be extraordinarily conscientious directors, but I am interested in the pattern, with the aberrations as far as persons are concerned aside. Would you say that the members of the board of a mutual company are likely to be more diligent than those of a non-mutual insurance company?

**Mr. Burns:** No, senator. I would not know how they all operated, in any event.

[Translation]

Pensez-vous, messieurs, qu'il est souhaitable que ces renseignements soient communiqués au public?

**M. Burns:** Tout à fait.

**Le sénateur Meighen:** Y a-t-il beaucoup d'informations que vous ne voudriez pas voir divulguées au public, vraisemblablement pour des raisons de concurrence? Autrement dit, serait-il possible d'élaborer des exigences, des ratios ou autres critères communs très complets concernant l'information qui pourrait être communiquée au public, aux agences de cotation, aux analystes professionnels ou à tout autre intéressé?

**M. Burns:** Si l'on retourne en arrière, on constate que la compagnie d'assurance avait déposé un «document» officiel quelconque auprès du Surintendant des assurances de l'époque. Le document était disponible; tout le monde pouvait se le procurer. Il n'a pas été posté à des milliers d'exemplaires à la fois. Il s'agissait d'un document volumineux, sans grand intérêt. Il contenait toutefois presque tous les renseignements dont on pouvait avoir besoin et il était disponible.

Nous n'avons absolument aucune raison de nous inquiéter de ce que des documents semblables au formulaire no. 54 du BSIF soient diffusés dans le public ou mis à la disposition de quiconque. Pourquoi nous inquiéterions-nous? Nous n'avons rien à cacher.

Pour ce qui est de l'information susceptible d'avoir des répercussions sur la concurrence, disons que pour que cela se produise, il faudrait que des spécialistes expérimentés lisent les renseignements contenus dans les documents et disent: «Cette compagnie est en difficulté». Nous sommes d'avis qu'il ne serait pas avisé d'y investir de l'argent et nous allons vous expliquer pourquoi».

Mais qui pourrait mettre fin à la divulgation de l'information? Cela ne nuit pas aux compagnies, à moins qu'elles n'aient quelque chose à se reprocher. Ça, ça pourrait leur faire perdre des clients.

**M. McFeetors:** Nous ne voudrions pas, par exemple, rendre public le rapport présenté par l'actuaire désigné. Cela influerait beaucoup plus sur la concurrence. En se basant sur ce rapport, un analyste chevronné pourrait déterminer le prix des produits et les stratégies d'une compagnie. C'est pourquoi nous ne voudrions pas qu'il soit publié.

**Le sénateur Stewart:** Votre compagnie est-elle une mutuelle ou non? Si j'ai bien compris, il s'agit d'une société d'économie mixte. J'aimerais vous poser une question relativement à ce que vous avez pu observer au fil des années, non seulement dans votre propre compagnie, mais aussi dans les autres. J'aimerais connaître les incidences de ces deux formes de propriété sur la gestion d'une compagnie. Je m'interroge tout particulièrement sur la diligence des conseils d'administration. Je sais qu'il existe des administrateurs extrêmement consciencieux, mais que d'autres manquent de conscience professionnelle. J'aimerais avoir une idée exacte de la situation. Diriez-vous que les membres du conseil d'une société mutuelle sont généralement plus consciencieux que ceux d'une compagnie d'assurance qui n'est pas une mutuelle?

**M. Burns:** Non, sénateur, je ne sais pas comment les administrateurs se comportent dans l'ensemble. De toute façon...

[Text]

**Senator Stewart:** Yes?

**Mr. Burns:** However, where you have a particularly significant shareholder, you must be sensitive to the fact that that is his money, and he has an above average interest that you do not lose it, which is what he is supposed to have. That is not to say for a minute that a policyholder director in a mutual could not adopt exactly the same level of due diligence and interest, and start burrowing in to find out what is going on.

In our company, over all the years I have been there, which is a long time, if you attended a board meeting there you would not be able to tell who was a policyholder director and who was a shareholder director, although they are elected in different categories. The only time you would know is when special issues are brought forward, such as allocation questions where the policyholder directors must be much more scrupulously careful that whatever is going on is not taking money out of one pocket and putting it into another.

Over all these years, no one has ever questioned our practice, our policy or what we have done. On the contrary, I think the policyholders have had a better shake, which is proven out by the dividend record.

**Senator Stewart:** You have understandably talked about your own company, but your observations of other companies would not give you an adequate basis for even a tentative generalization.

**Mr. Burns:** In fairness, I simply do not know. Events such as the recent three failures that caused your report wake people up. I would be very surprised if directors of all companies are not paying more attention to what is going on today than they did a year ago. They say, "Wow, I did not know that could happen."

**Senator Stewart:** But even a year ago, your directors were very alert, or even three years ago.

**Mr. Burns:** I would like to think they are alert all the time.

**The Chairman:** My last question follows from some of the comments that witnesses made yesterday. Given your unique experience, I think you are highly qualified to answer it.

Mr. Cantor, who is the president and CEO of an insurance company, argued strenuously yesterday for a nonexecutive chairman of the board. Mr. McNeil, who is a chairman and CEO, argued very strenuously for the CEO also being chairman of the board. You have been both in your lifetime. Would you care to comment on the pros and cons of those two models?

[Traduction]

**Le sénateur Stewart:** Quoi donc?

**M. Burns:** Dans le cas d'un actionnaire particulièrement influent, il faut bien comprendre que c'est son argent qui est en cause, et comme il faut s'y attendre, il tient absolument à ce que vous ne le perdiez pas. Je ne veux pas dire par là que l'administrateur pour les assurés d'une société mutuelle ne pourrait pas faire preuve de la même diligence raisonnable et du même intérêt, comme cela est normal, et s'intéresser de très près à la situation de sa société afin de savoir ce qui s'y passe.

Dans notre compagnie, où je travaille depuis de nombreuses années, lorsque l'on assiste à une réunion du conseil d'administration, on ne peut pas dire qui est administrateur pour les assurés et qui agit comme administrateur pour les actionnaires, même si ces personnes appartiennent à des catégories différentes. C'est seulement lorsque des questions particulières sont soulevées, notamment en matière de répartition, que l'on pourra faire la différence entre les deux fonctions. L'administrateur pour les assurés doit alors surveiller la situation de beaucoup plus près pour s'assurer que l'on n'est pas en train de prendre l'argent prévu pour un poste afin de l'affecter à un autre.

Pendant toutes ces années, personne n'a jamais mis nos méthodes en doute, pas plus que notre politique et notre façon d'agir. Je pense, au contraire, que les titulaires de police ont obtenu un meilleur rendement sur leurs placements comme en témoigne le relevé des dividendes versés.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez, et c'est compréhensible, parlé de votre propre compagnie. Mais si vous observiez ce qui se passe dans les autres, vous ne seriez pas vraiment en mesure de procéder à une généralisation, même provisoire, n'est-ce pas?

**M. Burns:** Franchement, je ne sais pas. Les trois faillites récentes dont vous faites état dans votre rapport ont réveillé les gens. Je serais très surpris si les administrateurs de toutes les compagnies ne surveillaient pas de plus près ce qui se passe aujourd'hui qu'ils ne le faisaient il y a un an. Ils se disent: «C'est terrible! J'ignorais que cela était possible».

**Le sénateur Stewart:** Mais même il y a un an, vos administrateurs se préoccupaient beaucoup de ce qui se passait, ils s'en préoccupaient déjà il y a trois ans même.

**M. Burns:** J'ose croire qu'ils s'en préoccupent tout le temps.

**Le président:** Ma dernière question découle des commentaires formulés par certains des témoins entendus hier; étant donné l'expérience unique que vous possédez, je pense que vous êtes tout à fait en mesure d'y répondre.

M. Cantor, qui est président et chef de la direction d'une compagnie d'assurance, a énergiquement soutenu que les conseils d'administration devaient être présidés par un président non exécutif. M. McNeil, qui est président et chef de la direction, est fermement convaincu que le chef de la direction doit aussi agir à titre de président du conseil d'administration. Vous avez assumé ces deux fonctions au cours de votre carrière. Aimerez-vous nous présenter le pour et le contre de ces deux modèles?



[Texte]

**Mr. Burns:** I have absolutely no trouble with that question at all, from where I work or from anywhere else. We think that the positions, appropriately, particularly in financial institutions, should be split in order to be better served.

Over the tenure of four prime ministers, I have been in a position of advising the Government of Canada on how to organize Crown corporations, and so on. We have very consistently argued the point that the chairmanship and the CEO offices should be separate. That provides for a better long term form of governance. That applies to corporations as well. I believe they should be split. I believe that over a period of time they all will be split. These things come and go.

There is a great deal of momentum in the United States in this area. I suspect that it will continue to pick up, and it will become the more desirable mode. There will be differences. I would not say that it should always be that way. As Mr. McFeetors says, everyone should have a boss.

**Senator Kolber:** You have a point there. You used to be the boss.

**The Chairman:** He has done both. That is correct.

**Senator Kolber:** There is a real difference in a nonexecutive chairman who has never really run that company and a nonexecutive chairman who has run the company. We should make that distinction, otherwise we will be misled.

**Mr. Dackow:** Having worked with our chairman for a long period of time, I think your last point, senator, is a very important one. In my judgment, the split of the role allows the people who are managing the organization a place to which to take issues of concern, rather than having to deal with them themselves. It also allows you to know that someone has an interest in what you are doing and will ask questions. I think that, alone, makes an enormous difference in the behaviour of people.

Mr. McFeetors, who is currently the CEO of our Canadian operation, should add to that.

**Mr. McFeetors:** It just occurred to me that having a chairman is much like the Senate. It is the chamber of sober second thought.

**Senator Stewart:** Oh, that is conclusive.

**Mr. McFeetors:** As I say to everyone, the worst thing that can happen to anyone in management is not to have someone to whom to report. That is when you get into trouble.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen. We appreciate that you took the time to come. I am sorry we took more of your time than we expected, but you were as helpful as always.

[Translation]

**M. Burns:** Je puis très facilement répondre à cette question, tant pour ce qui est de la compagnie où je travaille que pour toutes les autres. Nous sommes d'avis que ces postes, particulièrement dans les institutions financières, doivent à juste titre être séparés pour que chacun y trouve son compte.

Pendant le mandat de quatre premiers ministres, j'ai été appelé à conseiller le gouvernement du Canada sur la façon de structurer des sociétés d'État ou autres. Nous avons toujours soutenu que les postes de président et de chef de la direction ne devaient pas être occupés par les mêmes personnes. Cette façon de procéder permet une meilleure gestion à long terme. Le raisonnement s'applique aussi aux sociétés, où les postes en cause doivent aussi être confiés à des personnes différentes. Je crois qu'au fil du temps ils le seront partout. C'est ainsi que ça se passera. Les choses évoluent.

Les choses vont très bien aux États-Unis dans ce domaine et je présume que la situation va continuer de s'améliorer et que ce modèle deviendra le plus souhaitable. Il y aura des différences, c'est certain. Je ne dis pas qu'il ne devrait jamais y en avoir. Comme le dit M. McFeetors, chacun doit avoir un patron.

**Le sénateur Kolber:** Ce que vous dites est vrai. Avant, c'était vous le patron.

**Le président:** Il a assumé les deux fonctions. C'est vrai.

**Le sénateur Kolber:** Il existe une réelle différence entre le président non exécutif qui n'a jamais dirigé une compagnie et celui qui l'a déjà fait. C'est une distinction qu'il faut faire, car nous risquerions autrement de ne pas avoir une idée juste de la question.

**M. Dackow:** Comme je travaille avec notre président depuis longtemps, je crois, sénateur, que vous venez de soulever un point très important. À mon avis, le partage des rôles permet aux gestionnaires de l'organisation d'avoir quelqu'un à qui soumettre les problèmes et leur évite d'avoir à y faire face seuls. Cela leur permet aussi de savoir que quelqu'un s'intéresse à ce qu'ils font et leur posera des questions à ce sujet. Je crois que ce seul facteur a une influence considérable sur le comportement des gens.

J'invite M. McFeetors, qui est actuellement chef de la direction de notre filiale canadienne, à nous faire part de ses commentaires.

**M. McFeetors:** Je viens juste de me rendre compte que le fait d'avoir un président nous apparente beaucoup au Sénat. C'est comme si nous avions l'équivalent d'une Chambre de second examen objectif.

**Le sénateur Stewart:** Cela ne fait aucun doute!

**M. McFeetors:** Comme je le dis à tout le monde, la pire chose qui puisse arriver à un gestionnaire est de ne relever de l'autorité de personne. C'est ainsi que commencent les problèmes.

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs. Nous apprécions que vous ayez pris le temps de comparaître devant nous. Je regrette que cela ait pris plus de temps que prévu, mais vous nous avez été très utiles, comme toujours.

*[Text]*

I would now like to call Mr. D'Alessandro to the witness table, together with whoever is appearing with him. Mr. D'Alessandro is President and CEO of Manulife of Canada.

Welcome, and thank you very much for appearing here today. Am I correct that this is your first appearance before the committee?

**Mr. Dominic D'Alessandro, President and CEO, Manulife Financial:** This is my first appearance before this committee under your chairmanship, senator, but I have appeared before this committee in the past.

**The Chairman:** We are glad you are here. Would you introduce your colleague before making a few brief opening remarks, following which we will have a discussion.

**Mr. D'Alessandro:** Thank you very much, senator. It is my pleasure to be here. With me is Joe Peitroski, our Senior Vice-President and General Counsel. He is a 20-year employee of Manulife Financial.

I am a recent arrival to the industry. I have been the CEO of Manulife Financial for almost eight months now. Before that, I was CEO of a smaller quasi-public or shareholder-controlled bank, the Laurentian Bank of Canada. Before that, I was with a widely held public company. I was Executive Vice-President, Finance, of the Royal Bank of Canada. I put that on the record, because I bring a somewhat different perspective to the proceedings.

I should like to make a few points. Some of the points I will be making, or some of the things you will be hearing from me, are different from what you have heard from others. It will be my pleasure to engage in discussion with you afterwards as to why I may have different views.

First, having come from the banking business, and now being in the insurance business, I am more convinced than ever that Canadians are extremely well served by the quality and calibre of their financial institutions. I have lived and worked all over the world. I have done businesses both on a personal basis and on a corporate basis all over the world. In Canada, we have first class institutions both in the banking and in the insurance sectors that compare with the best anywhere.

The benefits to Canada of these institutions are not sufficiently appreciated. A company like ours, employing 1,000 people here in Canada, services businesses that originate elsewhere in the world. We are a huge importer of foreign exchange. We make a lot of money overseas. The same is also true of other multinational companies.

As an observer who has worked in different industries, I have noticed that there is a particular capability in the insurance, banking and financial services sector in Canada which is unique. I can think of few Canadian sectors in the service industry that are

*[Traduction]*

J'aimerais maintenant appeler M. D'Alessandro à la table des témoins, ainsi que la personne qui l'accompagne. M. D'Alessandro est président et chef de la direction de Manuvie Canada.

Bienvenue et merci beaucoup de comparaître devant nous aujourd'hui. Ai-je raison de dire que c'est la première fois que vous comparez devant le comité?

**M. Dominic D'Alessandro, président et chef de la direction, Financière Manuvie:** C'est la première fois, sénateur, que je compare devant le comité sous votre présidence, mais ce n'est pas la première fois que je me présente devant le comité en tant que tel.

**Le président:** Nous sommes contents que vous soyez là. Voulez-vous nous présenter votre collègue et nous exposer ensuite brièvement votre point de vue, à la suite de quoi nous engagerons la discussion.

**M. D'Alessandro:** Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis très heureux d'être ici. Je vous présente M. Joe Pietroski qui est notre vice-président principal et avocat général. Il travaille depuis 20 ans pour la Financière Manuvie.

Je suis nouveau dans l'industrie. Je suis chef de la direction de la Financière Manuvie depuis près de huit mois maintenant. Avant cela, j'étais chef de la direction d'une petite banque semi-publique ou contrôlée par les actionnaires, soit la Banque Laurentienne du Canada. Avant cela encore, je travaillais pour une société largement ouverte. J'ai été vice-président directeur, Finances, de la Banque Royale du Canada. Je le mentionne, car j'apporte aux délibérations d'aujourd'hui un point de vue quelque peu différent.

J'aimerais faire quelques remarques, dont certaines n'iront pas dans le même sens que celles des autres intervenants. Je serai heureux de vous expliquer après coup pourquoi j'ai parfois un point de vue différent.

Premièrement, après avoir oeuvré dans le secteur bancaire, et me trouvant aujourd'hui dans celui des assurances, je suis plus convaincu que jamais que les Canadiens reçoivent d'excellents services de la part de leurs institutions financières, qui sont des plus compétentes et de haut calibre. J'ai vécu et travaillé partout dans le monde. J'ai fait des affaires à l'échelle internationale tant pour moi-même que pour les sociétés qui m'employaient. Le Canada est doté, tant dans le secteur bancaire que dans celui des assurances, d'institutions de haut niveau n'ayant rien à envier aux plus prestigieuses sociétés étrangères.

Les avantages que retire le Canada de ces institutions ne sont pas suffisamment appréciés. Une compagnie comme la nôtre, qui emploie 1 000 personnes ici au Canada, offre ses services à des entreprises qui proviennent d'autres régions du monde. Nous faisons entrer au pays une masse considérable de devises étrangères. Nous réalisons des bénéfices très élevés outre-mer. Cela est aussi le cas d'autres sociétés multinationales.

Ayant travaillé dans différents secteurs, j'ai été à même de remarquer qu'au Canada, celui de l'assurance, des banques et des finances possède certaines compétences qu'il est le seul à avoir. Dans les services, je vois peu de secteurs d'aussi haut calibre sur



## [Texte]

quite so world class where we compete well, compare well, and deliver the best of services to Canadian consumers. You must ask yourself: Why is that? Is it because this industry has attracted all the brains in the country? Why is it that Canadians have that particular talent?

One cause for this enviable state of affairs is that the Canadian financial services sector is highly competitive. There have been very few barriers to entry. People have been allowed to get into the business. As a consequence of getting into the business, and as a consequence of this competition, Canada has first class institutions. I remind you again that many of the first class institutions today are saying that there should be less competition, and that we should concentrate, focus, and so on. But if you are to deliver and be capable on a world scale basis, you must be very proficient in your domestic markets. To be proficient, you must have competition in that market.

If we look at the innovations that have occurred over the years in the banking sector, it was not so very long ago that you banked between 10 o'clock in the morning and 3 o'clock in the afternoon, when the banks wanted you to bank. It was not the larger institutions that introduced convenience, 8 a.m. to 8 p.m. banking, daily interest savings, and availability of services on Saturday. We lose sight of the fact that our public policy has been such that it has led to a very competitive sector which, in turn, has led to world class institutions that, in their turn, have led to innumerable benefits for this country. We should keep that in mind as we go forward. I will return to that later.

Second — and this may contradict some of the testimony that you have heard from others, or be a different point of view — it is naive to think that the economy of today, which is interdefined with events going on all over the world, and where you have the types of movements in asset values, exchange rates and interest rates that are so volatile, could be navigated without anyone keeping overboard. To look and say, "Well, they must have mismanaged; or the regulators must have been asleep or incompetent; or the owners must have been dishonest", misses the point.

The point is that in a very competitive system, there will be failures. That is the cost of having a competitive, world class system. We cannot legislate against that. The companies which have failed have been both widely held and closely held. They have been public. They have been analyzed up to the date before they went bankrupt. Information galore has been available about them. In fact, the biggest losses and some of the biggest failures have been incurred by some of those who have been best informed.

## [Translation]

le plan international; nous soutenons bien la concurrence, nous nous comparons bien aux autres industries et offrons les meilleurs services qui soient aux consommateurs canadiens. Il convient de nous poser les questions suivantes: pourquoi en est-il ainsi? Est-ce parce que cette industrie a mobilisé tous les cerveaux du pays? Pourquoi les Canadiens possèdent-ils ces talents particuliers?

Une des raisons de cette situation enviable est qu'au Canada le secteur des services financiers est hautement concurrentiel. Il existe très peu d'entraves à l'entrée sur ce marché. Les entreprises ont été autorisées à s'y tailler une place. L'ouverture du marché et la concurrence qui en a découlé ont permis de doter le Canada d'institutions de premier niveau. Je rappelle à nouveau que de nombreuses institutions de premier niveau disent aujourd'hui qu'il devrait y avoir moins de concurrence et que nous devrions concentrer les activités, nous centrer, et ainsi de suite. Mais si l'on veut livrer la marchandise et être capable de soutenir la concurrence à l'échelle internationale, il faut être très compétent sur les marchés intérieurs. Pour être compétent, il faut qu'il existe de la concurrence au sein de ces marchés.

Si nous examinons l'évolution intervenue au fil des années dans le secteur bancaire, il n'y a pas si longtemps, les banques n'étaient ouvertes que de 10 heures du matin à 3 heures de l'après-midi, heures où elles étaient disposées à accueillir leurs clients. Les services pratiques, l'ouverture des banques de 8 heures le matin à 8 heures le soir, les comptes d'épargne à intérêt quotidien et la disponibilité des services le samedi n'ont pas été le fait des grandes institutions. Nous oublions que les politiques gouvernementales ont donné naissance à un secteur très concurrentiel, puis à des institutions de calibre international procurant d'innombrables avantages au pays. Il ne faut pas l'oublier. Je reviendrai sur cette question plus tard.

Deuxièmement (et je vais peut-être contredire certains des témoignages présentés par les autres intervenants, ou illustrer un point de vue différent) étant donné le caractère de l'économie actuelle, qui subit les répercussions d'événements se déroulant partout dans le monde et où on enregistre des fluctuations importantes dans les valeurs d'actif, les taux de change et les taux d'intérêt, qui changent constamment, il est naïf de croire que toutes les entreprises puissent être prospères. Observer la situation et dire: «Ils n'avaient pas une saine gestion, ou les organismes de réglementation devaient être endormis ou incompetents, ou les propriétaires devaient être malhonnêtes», c'est passer à côté de la question.

Le fait est qu'au sein d'un système très concurrentiel, il y en a qui ne réussissent pas. C'est le prix qu'il faut payer pour avoir un système concurrentiel de calibre international. Aucune loi ne peut empêcher cela. Les entreprises qui ont fait faillite étaient soit largement ouvertes, soit à capital fermé. Il s'agissait d'entreprises ouvertes. On a procédé à l'analyse de ces entreprises, de leur début jusqu'à ce qu'elles fassent faillite. On dispose d'une multitude d'informations à leur sujet. En fait, les pertes les plus importantes et certaines des faillites les plus spectaculaires sont survenues parmi les entreprises les mieux informées.

## [Text]

Take a look at the trust companies that failed, and ask yourselves: Who lost the most money? It was the companies which were the biggest lenders, and the most sophisticated people who had access to the most information on a most timely basis, access to management and could call them in and say, "Give me your business plan and strategic plan." If they could not detect that this company was going over the hill, then how do you expect your grandmother to go to a deposit institution and say, "I will read the annual report" or "Moral hazard will keep me away from those whom I find questionable." Canadians should expect that if they entrust their savings to someone who is regulated and licensed to do business, they will not have the concern of losing their savings. That is a fundamental belief that I have.

There is another point of clarification here that surrounds the CDIC and how it is a government bailout fund. It is nothing of the kind. The CDIC is a credit facility. The consumers of banking services are paying for the costs of the CDIC. But as the banking failures occur, the CDIC borrows money from the government and, in turn, recoups that money with interest from the banks through assessments over a period of years. Therefore the taxpayer is not subsidizing anything at all. He is merely providing a financing mechanism.

That is all that the insurance industry is asking for. I have heard about bailouts here, but there has been no such talk. We are talking here about making available to the insurance industry the same type of facility that is available to the banking industry. That facility should not cost the taxpayer anything. But it will cost the consumer of either the banking services or the insurance services something, because that cost ultimately will get passed on to the consumers of those services.

Third, public policy in Canada has been well guided, not misguided. However, it is on the verge of becoming misguided if it adopts actions that will restrict competition, and bring about an even greater concentration of economic power within this country. The issue of "widely held" should not be of concern because "widely held," "more honest," and "closely held" is not the issue at all. In a country such as ours, the real issue is how much power you want concentrated in a limited number of hands. That is why I am a big proponent of "widely held". Financial institutions and deposit-taking institutions should be widely held.

Take as a comparison the composition of the Toronto Stock Exchange and the number of companies that are under common control. As a Canadian citizen I would not want to see conglomerate "X" acquire the Royal Bank of Canada. I would hate to think what the consequences might be. Having said that, there should be a continuation of competition.

The country is well served by having a variety of financial institutions. Those financial institutions should compete on an equal footing. At the moment, however, one sector is favoured

## [Traduction]

Regardez les sociétés de fiducie qui ont fait faillite et demandez-vous qui a perdu le plus d'argent. C'étaient celles qui prêtaient les sommes les plus élevées et les personnes les plus avisées qui avaient rapidement accès au maximum d'information et à la direction, qu'elles pouvaient appeler et à qui elles pouvaient dire: «Faites-moi parvenir votre plan d'entreprise et votre plan stratégique.» Si ces personnes ne pouvaient voir que les affaires de l'entreprise en cause périllicitaient, alors comment voulez-vous que votre grand-mère puisse aller dans une institution de dépôt et dire: «Je vais lire le rapport annuel» ou «Le risque moral me protégera des institutions dont la santé économique est douteuse». Les Canadiens doivent s'attendre que s'ils confient leurs économies à quelqu'un qui est soumis à une réglementation et qui possède un permis, ils n'auront pas à s'inquiéter de perdre leur argent. C'est une conviction fondamentale que j'ai.

Il y a autre chose à clarifier aussi au sujet de la SADC, qui est perçue comme un organisme de sauvetage gouvernemental. La SADC, ce n'est pas ça du tout. C'est un mécanisme de crédit. Ce sont les utilisateurs des services bancaires qui assument les coûts de la SADC. Lorsque des banques font faillite, la SADC emprunte de l'argent du gouvernement et, à son tour, rentre dans ses fonds en percevant auprès des banques sur un certain nombre d'années des intérêts qui sont fixés au moyen d'évaluations. Ainsi, aucune subvention n'est exigée du contribuable, qui ne fait que fournir un mécanisme de financement.

Le secteur de l'assurance n'en demande pas plus. Quelqu'un a parlé de plans de sauvetage, mais aucune discussion n'a été engagée sur le sujet. Il s'agit plutôt d'offrir au secteur de l'assurance le même type de mécanismes qu'au secteur bancaire. Ces mécanismes ne devraient rien coûter au contribuable. Mais l'utilisateur des services bancaires ou des services d'assurance sera appelé à assumer ces coûts, car c'est en fin de compte à lui qu'on le demandera.

Troisièmement, au Canada, les politiques gouvernementales ont été bien orientées, et non le contraire. Toutefois, ces politiques vont devenir mal orientées si l'on adopte des mécanismes destinés à restreindre la concurrence et à susciter une concentration accrue des pouvoirs économiques dans le pays. Il ne s'agit pas de savoir si une entreprise est «largement ouverte», car cette notion et celles de «plus honnête» et de «capital fermé» ne sont pas du tout en cause ici. Dans un pays comme le nôtre, la vraie question est de déterminer les pouvoirs exacts que l'on entend concentrer dans les mains de combien de personnes. C'est pourquoi je suis fortement en faveur des entreprises «largement ouvertes». Les institutions financières et les institutions de dépôt doivent être largement ouvertes.

À titre comparatif, regardons la composition de la Bourse de Toronto et le nombre d'entreprises qui sont sous un même contrôle. En tant que citoyen canadien, je ne voudrais pas que le conglomérat «X» achète la Banque Royale du Canada. Je répugne à penser aux conséquences que cela pourrait avoir. Cela dit, il doit y avoir encore de la concurrence.

Le pays est avantagé du fait qu'il peut utiliser les services de diverses institutions financières qui doivent se concurrencer à armes égales. En ce moment, toutefois, un secteur est plus



[Texte]

more than another. It would be the country's loss if we ended up with fewer and larger financial institutions.

In Canada we talk about four pillars. There are no four pillars. There are the banks, and then there is us that are left. The trust companies have disappeared, and there are a number of insurance companies that are around. I would remind the group around the table that the Royal Bank of Canada, in and of itself, is larger than the entire Canadian life insurance industry put together. You should take that into account in formulating your recommendations. The public interest would not be served by having these institutions grow even bigger, because of the inevitable lack of competition and the inevitable and quite dangerous concentration of economic power that might result.

That concludes the three points I wanted to make. I am sure that I have given you more than ample food for thought, or fuel for asking me questions. I would be delighted to respond to them at this time.

**The Chairman:** You said that the public policy system has worked well, but you sensed that it was in danger of taking some steps that could create real problems. Could you tell us what steps you think are on the horizon that might cause that to happen?

Let me piggyback a second question: While chatting with you this morning before your made your submission to the committee, you pointed out that your company had considerable experience with the powers that U.S. regulators must deal with, what happens when a company gets in trouble, and what was described yesterday as their powers to rehabilitate rather than seize. Perhaps you might comment on that aspect, as well.

**Mr. D'Alessandro:** The first question was what indications do I see that public policy is taking a turn that might lead to a diminution of competition. There will be a very aggressive and full court press, to use a sports analogy, by the banking industry to get into the insurance industry. I believe that, ultimately, that may be the right thing to do. However, if it were to be done too precipitously, it might bring about a consolidation in too dramatic a fashion that our industry would have difficulty dealing with it.

Another issue that I see is that everyone, especially those who are now perceived as being too big to fail, is arguing that we should put the consumer at risk. There is this co-insurance idea we talked about a moment ago. Your grandmother will decide. The CEO or the chief executive officer of XYZ bank cannot decide whether or not he will lose money on this credit, but your grandmother is able to figure it out. This is a dangerous idea, yet it is draining currency, because it sounds nice and it sounds popular.

[Translation]

favorisé qu'un autre. Si l'on se retrouvait avec des institutions financières moins nombreuses et de plus grande taille, ce serait au détriment du pays.

Au Canada, nous parlons de quatre services principaux. Il n'y a pas quatre services principaux. Il y a les banques, puis nous. Les sociétés de fiducie ont disparu, et il existe encore plusieurs compagnies d'assurance. Je vous rappelle que la Banque Royale du Canada est à elle seule plus importante que toute l'industrie canadienne de l'assurance-vie réunie. Vous devriez prendre ce facteur en compte quand vous formulerez vos recommandations. Il ne serait pas dans l'intérêt du public que ces institutions deviennent encore plus importantes en raison de l'absence inévitable de concurrence et de la concentration inévitable et plutôt dangereuse des pouvoirs économiques qui pourrait en résulter.

Je termine ici les trois remarques que je voulais faire. Je suis persuadé que je vous ai donné ample matière à réflexion ou que j'aurai fait jaillir des questions dans votre esprit. Je serais ravi d'y répondre à présent.

**Le président:** Vous avez dit que les politiques gouvernementales s'étaient avérées efficaces, mais que vous aviez le sentiment qu'elles risquaient de prendre une tournure qui donnerait lieu à des problèmes réels. Pourriez-vous nous dire quelles sont, à votre avis, les mesures susceptibles d'être prises qui pourraient causer de tels problèmes?

Permettez-moi de poser une deuxième question. Quand je vous ai parlé ce matin, avant que vous présentiez votre exposé au comité, vous avez souligné que votre compagnie connaissait très bien les pouvoirs des organismes de réglementation des États-Unis et qu'elle savait ce qui arrivait quand une entreprise était en difficulté, c'est-à-dire qu'on essayait de la remettre à flot plutôt que de la saisir. On se rappellera que cette question a été abordée hier. Peut-être pourriez-vous commenter aussi cet aspect de la situation.

**M. D'Alessandro:** Votre première question portait sur les possibilités que je voyais que la politique gouvernementale soit en train d'être modifiée de façon à restreindre la concurrence. Le secteur bancaire va mener une campagne tous azimuts, pour utiliser une analogie avec le monde du sport, afin de percer le secteur de l'assurance. Je crois que cela peut en définitive s'avérer la chose à faire. Toutefois, si cela devait se faire trop précipitamment, cela pourrait donner lieu à une consolidation telle que notre industrie aurait de la difficulté à y faire face.

Un autre problème que j'ai constaté est que toutes les entreprises, particulièrement celles qui sont à présent perçues comme étant trop grosses pour faire faillite, préconisent que le consommateur doit partager les risques. Rappelons la notion de coassurance dont nous avons parlé il y a quelques instants. Votre grand-mère, elle, doit savoir prendre la décision qui s'impose. Quant à lui, le chef de la direction de la banque XYZ ne peut pas décider s'il va ou non perdre de l'argent dans une transaction, mais votre grand-mère, elle, est en mesure de le déterminer. Il s'agit là d'une idée dangereuse qui commence à faire son chemin, car elle a un côté agréablement populaire.

[Text]

We have risk in other sectors of the economy. Why do we not have it here? My view is that if you introduced co-insurance, you would create a barrier to entry that no one would be able to overcome. You would perpetuate the oligopoly that exists, or you would lead the industry into an oligopolistic form.

Those are some of the things that I see, and those are public policy issues that are extremely important. There are differences of opinion amongst members of the industry on the issue of co-insurance.

With respect your second question as to whether there is something we can learn from the powers in the United States, my knowledge of the Confederation Life situation is limited, but I did have some contact. It is a very large company, and a very substantial organization. Who knows? Other organizations of that size are given the protection of the courts to rehabilitate their affairs. In fact, in the Canada Business Corporations Act, there is section 36 which is a "standstill" section, and it essentially immunizes and gives the company time to work out its difficulties when it runs into liquidity problems.

There are no such provisions under the Insurance Companies Act. It is either a case of someone takes the company over, or the regulator keeps his fingers crossed that, somehow, the markets will magically adjust themselves. We could usefully use some form of legislation, as Mr. Burns was saying, somewhere in between the on/off switch. We agree to that.

**The Chairman:** Is there any one U.S. jurisdiction that you think has a better range or arsenal of tools than another? In other words, if we as a committee were to look at one or two U.S. states, are some better than others?

**Mr. D'Alessandro:** I would like to refer that question to my associate, who is perhaps more learned in this matter than I am.

**Mr. Joseph Pietroski, Senior Vice-President and General Legal Counsel, Manulife Financial:** We have not done a comparative study of the rehabilitation statutes of the various states, but we could certainly provide this committee with the literature on the topic and the research that has been done to date, or indeed we could do some more in the short term so that you could have the benefit of analyzing the existing legislation yourselves.

**The Chairman:** That would be very helpful to us.

**Mr. Pietroski:** We would undertake to do that.

**Senator LeBreton:** In your remarks, what you were talking about is making the same service available to the insurance industry as to the banks. Which system do you prefer? Mr. McNeil from Sun Life yesterday talked about the CDIC and CompCorp being two separate corporations, after he had told us

[Traduction]

Il existe des risques dans d'autres secteurs de l'économie. Pourquoi n'y en a-t-il pas dans le nôtre aussi? À mon avis, si l'on instaurait la coassurance, on créerait des obstacles qu'aucune des entreprises désireuses de se tailler une place dans ce secteur ne serait en mesure de surmonter. On perpétuerait l'oligopole qui existe ou on arriverait à donner à l'industrie un caractère oligopolistique.

Voilà donc les éléments que je vois. Il s'agit de questions de politique gouvernementale d'une extrême importance. Les membres de l'industrie diffèrent d'opinion sur la question de la coassurance.

En ce qui a trait à votre deuxième question, à savoir si l'on peut tirer quelque chose des pouvoirs conférés aux organismes de réglementation des États-Unis, disons que je connais peu la Confédération-vie, mais qu'il m'est arrivé à l'occasion d'être en rapport avec ses représentants. Il s'agit d'une compagnie de très grande taille et dont les activités sont très importantes. La situation aurait pu être différente, car après tout d'autres organisations de la même taille que la Confédération-vie reçoivent la protection des tribunaux pour redresser leur situation. En fait, dans la Loi sur les sociétés par actions, l'article 36, qui prévoit la «mise en veilleuse» des activités des entreprises en difficulté, accorde l'immunité à ces compagnies et leur donne le temps de résoudre leurs problèmes de liquidité.

La Loi sur les sociétés d'assurances ne prévoit aucun mécanisme de ce genre. Elle prévoit que quelqu'un reprenne la compagnie ou que l'organisme de réglementation croise les doigts pour que les marchés s'adaptent comme par magie. Comme le disait M. Burns, le législateur pourrait apporter un appui utile en votant des lois permettant de garder les entreprises ouvertes. Nous partageons ce point de vue.

**Le président:** Existe-t-il aux États-Unis des secteurs de compétence qui, selon vous, sont dotés d'instruments plus efficaces que les autres? Autrement dit, si le comité devait étudier la situation régnant dans un ou deux États américains, est-ce que certains seraient plus valables que d'autres?

**M. D'Alessandro:** J'aimerais que mon collègue, qui est sans doute plus versé que moi en la matière, réponde à cette question.

**M. Joseph Pietroski, premier vice-président et conseiller juridique, Financière Manuvie:** Nous n'avons pas effectué d'étude comparative du processus de redressement en vigueur dans les différents États, mais nous pouvons certainement fournir au comité de la documentation sur le sujet, ainsi que les recherches qui ont été menées à ce jour. Nous pourrions en fait procéder à d'autres recherches à court terme pour que vous puissiez analyser vous-mêmes les lois actuellement en vigueur.

**Le président:** Cela nous serait très utile.

**M. Pietroski:** Nous sommes prêts à nous engager en ce sens.

**Le sénateur LeBreton:** Vous avez dit qu'il fallait offrir aux compagnies d'assurance les mêmes services qu'aux banques. De la SADC et la SIAP, quelle est la formule que vous préférez? Après nous avoir dit qu'aucune des deux formules ne lui convenait, M. McNeil de la Sun Life précisait hier que la SADC



[Texte]

that he preferred to have neither. Mr. Burns and Mr. McFeetors talked about a CDIC-2. Which model would you prefer?

**Mr. D'Alessandro:** One of the points I was making is that we live in a very volatile world. There is no such thing as immunizing yourself from risk. One has to recognize that financial markets are more intertwined than they have ever been. When Mr. McNeil says that he would have neither if he could, that is perhaps utopian. In this world, you do need something, so we should have a facility that has access to the Consolidated Revenue Fund similar to what the CDIC has.

My own preference would be for that to be separate from the CDIC, because our businesses are separate. Different dynamics are at work, and there are a number of issues. If it could be demonstrated that it was much more economical to do it otherwise, I could be brought around to the idea that it could be one organization with two departments, one looking at banks and another looking after insurance companies.

The important ingredient is that it exists. What will happen is very subtle. The fact that such a facility does not exist for the insurance sector will be used to marketing advantage and business advantage by those who do have access to such a facility. In nervous times, the consumer will go to where the risk is perceived to be least; not where he will get the best service or value. I have seen this happen when banks have failed in Canada: A torrent of money is poured into the banking system, not because it was being well rewarded there, but because people were looking for a haven.

**Senator LeBreton:** They felt it was safer.

**Mr. D'Alessandro:** Yes.

**Senator Meighen:** You have definitely brought an interesting perspective to our deliberations in that you have emphasized, as I hear it, the need for competition. You have raised the question of barriers for entry.

The general discussion has been so far about additional regulation, with which I gather you would have concerns, or amending the existing legislation to meet certain difficulties that have arisen. Perhaps those are in order.

If you could do so, is there any one or more barriers to entry that you would wish to see removed so that competition in the industry would increase?

**Mr. D'Alessandro:** I am not adverse to regulation. I think that the regulatory function is alive and well in this country, and should be encouraged to develop. I think there are things we can usefully learn from an examination. One of the things that we just mentioned is whether the regulator has the power to rehabilitate. Should he have that power?

**Senator Meighen:** I agree.

**Mr. D'Alessandro:** That is very useful.

[Translation]

et la SIAP étaient deux entités distinctes. MM. Burns et McFeetors ont parlé d'une nouvelle formule pour la SADC. Quel modèle préféreriez-vous?

**M. D'Alessandro:** Je voudrais souligner que nous vivons dans une société très changeante. Il est impossible de se prémunir contre les risques. Il faut reconnaître que les marchés financiers sont plus inter-reliés qu'ils ne l'ont jamais été. Quand M. McNeil déclare que ni la SADC ni la SIAP ne lui conviennent, il fait sans doute preuve d'utopie. Dans le monde où nous vivons, nous avons besoin d'appui, alors il nous faut un mécanisme d'accès au Trésor, comme cela est le cas de la SADC.

Je préférerais un mécanisme distinct de la SADC, étant donné que nos compagnies exercent des activités différentes. Des dynamiques différentes sont à l'oeuvre et les problèmes relevés ne sont pas les mêmes. Si l'on me prouvait qu'il serait beaucoup plus rentable de procéder autrement, je serais prêt à accepter qu'il n'y ait qu'une organisation à deux volets, un qui s'occuperait des banques et l'autre, des compagnies d'assurance.

Ce qui compte, c'est que ce mécanisme existe. Il est difficile de prévoir ce qui va arriver. Les entreprises ayant accès à un mécanisme de garantie vont miser sur le fait qu'un tel mécanisme n'existe pas dans le secteur de l'assurance pour promouvoir leurs propres services. En période d'instabilité, le consommateur s'adresse à l'institution qui semble la plus sûre et non à celle qui offre les meilleurs services ou la valeur la plus élevée. J'ai pu constater ce phénomène quand des banques ont fait faillite au Canada: des sommes fabuleuses ont été investies dans le système bancaire, non pas parce que le rendement y était élevé, mais parce que les gens étaient à la recherche de placements sûrs.

**Le sénateur LeBreton:** Pour se sentir plus en sécurité.

**M. D'Alessandro:** Oui.

**Le sénateur Meighen:** Vous avez présenté un point de vue certainement très intéressant au comité en soulignant, si j'ai bien compris, la nécessité d'une certaine concurrence. Vous avez aussi parlé des obstacles auxquels se heurtent les entreprises désireuses de se tailler une place au sein du marché.

Il a jusqu'à présent généralement été question d'une réglementation plus poussée, ce qui doit, je le suppose, vous préoccuper, ou encore de modifier les lois actuelles pour résoudre certaines difficultés. Peut-être ces mesures seraient-elles appropriées.

Si cela était en votre pouvoir, quels sont les obstacles que vous voudriez voir tomber de façon à accroître la concurrence au sein de l'industrie?

**M. D'Alessandro:** Je ne suis pas contre la réglementation. Je pense qu'elle constitue un phénomène dynamique et efficace dans notre pays et qu'il faut promouvoir son développement. Je crois que nous pourrions apprendre certaines choses en l'examinant. On vient de demander si les organismes de réglementation avaient le pouvoir de redresser la situation des entreprises en difficulté. Devraient-ils en fait avoir de tels pouvoirs?

**Le sénateur Meighen:** Oui.

**M. D'Alessandro:** Cela serait très utile.

[Text]

As I said earlier in my remarks, we have one of the most competitive financial services industries in the world. As a result, we have ended up with first class institutions. One of the reasons it is so competitive is that it is accessible. There are very few barriers to entry. Therefore there is nothing that comes particularly to my mind that suggests we should do away with this because it inhibits or stifles competition.

**Senator Kolber:** Mr. D'Alessandro, I notice that some of your remarks were aimed at me. I used the word "bailout" and I used the words "poor management".

**Mr. D'Alessandro:** I am sorry, senator. I was not referring to you at all.

**Senator Kolber:** Some of your remarks were aimed at me because I did use the word "bailout" and, in my opinion, that is what it is. I used the words "poor management" in the case of Confederation Life. You quarrelled with both of those, so I guess we will agree to disagree.

On the question of widely held versus closely held, I am not sure why that is included in your submission, or a part of your presentation. It was interesting this morning to see the chairman and separate chief executive officers of a closely held company arguing for that and, in your case, the boss of a widely held company arguing for it. I suppose we have a biased point of view on both sides, and I do not know that it matters.

I was mildly surprised at your remark that, following that discussion, you would be horrified to find out what would have happened had the Royal Bank been closely held. I am horrified to see what has happened to it being widely held. One year they announce a billion dollar profit; another year, a billion dollar loss; then they say all their troubles are over; then they have another billion dollar loss; they make character loans to people without looking at balance sheets. I would hardly hold that up as a model of anything.

What I really wish to ask you about is your stand against co-insurance. Surely you must know that there has been at least a dozen cases in Canada where trust companies have qualified for CDIC — call it insurance, protection, however you want to refer to it — and they have attracted deposits by offering slightly higher rates, and then frittered that money away in silly investments. I know. I have been involved in a few of them on the selling side.

I am absolutely convinced, unless someone will try to talk me out of it, that we must have some form of deductibility. I do not think the Canadian government can write a blank cheque to everyone who deposits money. I would like you to perhaps explain to me your point of view.

[Traduction]

Comme je l'ai fait remarquer tout à l'heure, nos services financiers comptent parmi les plus concurrentiels au monde. Nous sommes donc dotés d'institutions financières de premier niveau. Une des raisons pour lesquelles nos services financiers sont concurrentiels, c'est qu'ils sont accessibles. Il y a très peu d'entraves à l'entrée dans le marché. Ainsi, je ne vois rien de particulier qui m'indique qu'il devrait en être autrement, car cela empêcherait ou limiterait la concurrence.

**Le sénateur Kolber:** Monsieur D'Alessandro, je remarque que certaines de vos observations s'adressent à moi. J'ai utilisé les expressions «plan de sauvetage» et «piètre gestion».

**M. D'Alessandro:** Je suis désolé, sénateur. Je ne faisais pas allusion à vous du tout.

**Le sénateur Kolber:** Certaines de vos remarques s'adressaient à moi, car j'ai bel et bien utilisé l'expression «plan de sauvetage», car, au fond, c'est bien de cela qu'il s'agit. J'ai utilisé l'expression «piètre gestion» en parlant de la Confédération-vie. Vous avez exprimé votre désaccord sur ces deux points, alors je pense que nous allons convenir que nous ne sommes pas d'accord.

Pour en revenir à la question des entreprises largement ouvertes par opposition à celles à capital fermé, je ne suis pas sûr de comprendre pourquoi vous en avez parlé dans votre mémoire ou dans votre exposé. Il était intéressant de voir, ce matin, le président et les chefs de direction d'une entreprise à capital fermé défendre leur point de vue, tandis que vous, qui êtes le patron d'une entreprise largement ouverte, défendez le vôtre. Je suppose que les points de vue ne sont objectifs ni d'un côté ni de l'autre, mais je ne crois pas que cela ait de l'importance.

J'ai été un peu surpris lorsque vous avez souligné, à la fin de la discussion, que vous étiez horrifié à l'idée de ce qui serait arrivé si la Banque royale avait été une organisation à capital fermé. Je suis moi-même horrifié de voir ce qui s'y passe tandis qu'elle est largement ouverte. Une année, elle annonce des profits de un milliard de dollars, et l'année suivante, des pertes de un milliard de dollars. Elle déclare ensuite avoir réglé tous ses problèmes, pour annoncer plus tard qu'elle a à nouveau enregistré des pertes de un milliard de dollars. Cette banque consent des prêts personnels sans examiner le bilan des gens. Selon moi, cette façon de procéder n'est vraiment pas la plus indiquée.

Ce que je veux réellement comprendre, c'est votre désaccord avec la coassurance. Vous devez certainement savoir qu'il y a eu au moins une dizaine de sociétés de fiducie du Canada qui, après avoir profité des services de la SDAC (appelez cela de l'assurance, de la protection, ou comme vous voudrez) se sont vu confier des dépôts en offrant des taux d'intérêt légèrement plus élevés, pour ensuite gaspiller l'argent en faisant des placements non judicieux. Je le sais. J'ai été associé à ces placements en tant que vendeur.

Je suis absolument convaincu, à moins que quelqu'un réussisse à me faire changer d'avis, que nous devons avoir une certaine forme de déductibilité. Je ne crois pas que le gouvernement canadien puisse émettre un chèque en blanc à quiconque dépose de l'argent. J'aimerais que vous m'expliquiez votre point de vue.



[Texte]

**Mr. D'Alessandro:** Can I take them one at a time, sir? I was not aiming my remarks at you in particular, but if those are your views, I will say that I do disagree with them.

**Senator Kolber:** Fine.

**Mr. D'Alessandro:** On the issue of "widely held", my point was not that widely held or closely held leads to better or worse behaviour. I was arguing that I believe in the form of widely held institutions because I believe in a small economy like Canada's — and Canada is relatively small — it is important to have variety and diversity, and to avoid undue concentration of power. I was indicating that I would not like to see the Royal Bank of Canada controlled by the same people who control the largest pulp and paper company, the largest mining company, or the largest whatever. In the end, this leads to economies that end up being inefficient. That is my view, but it may not be your view.

I, too, have been involved with trust companies that have failed. I have bought many of them. I believe that in many cases, as you say, people were optimistic about how they could usefully employ the money. However, sir, I think you will agree with me that no one could have foreseen that real estate values would have undergone such a sea change, as reflected in the decline in values that we have had. The difference is that some companies have more staying power than others. I do not think that all those people were dishonest, sir.

**Senator Kolber:** I am not saying dishonest. I never used that word.

**Mr. D'Alessandro:** The benefits to the Canadian economy of having a competitive system outweigh the costs of the occasional failure. I do take objection to the word "bailout". To me, "bailout" means a government subsidy being funnelled to a particular trucking company or something. This is not what is happening with the CDIC. The CDIC is recovering that money from the users of banking services. The CDIC premiums that are being assessed against the deposit bases of the Canadian banking system have gone up by 500 per cent over the last five or six years.

**Senator Kolber:** Except if it really gets out of hand.

**Mr. D'Alessandro:** That is right, sir. If it got to the point where the whole banking system collapsed because of premium levels that could not be sustained, then perhaps you have a point. However, to date, it is a misnomer, and it is misleading to categorize the functioning of the CDIC as somehow bailing out at taxpayer cost. It is doing nothing of the kind.

**Senator Kolber:** I disagree.

[Translation]

**M. D'Alessandro:** Puis-je prendre vos questions une à la fois, monsieur? Mes remarques ne s'adressaient pas à vous en particulier mais si j'ai bien compris votre point de vue, il est vrai que je suis en désaccord avec vous.

**Le sénateur Kolber:** Très bien.

**M. D'Alessandro:** Pour ce qui est de la notion d'institution «largement ouverte», je ne voulais pas dire que le fait qu'une entreprise soit largement ouverte, ou à capital fermé, donne lieu à des façons de procéder meilleures ou pires. J'affirmais que je croyais aux institutions largement ouvertes parce que j'estimais qu'avec une économie restreinte comme celle du Canada (et le Canada a une économie relativement restreinte) il était important de diversifier et d'éviter une concentration trop poussée des pouvoirs. Je précisais que je ne voudrais pas que la Banque royale du Canada soit contrôlée par les mêmes personnes qui contrôlent la plus importante société de pâtes et papiers, la plus importante société minière ou quelque société de grande taille que ce soit. En bout de ligne, cela affaiblit l'économie. C'est mon point de vue, mais peut-être pas le vôtre.

J'ai aussi été associé à des sociétés de fiducie qui ont fait faillite. J'en ai acheté un grand nombre. Je crois que dans bon nombre de cas, comme vous l'avez dit, les gens étaient confiants quant à leur capacité d'employer judicieusement les sommes qu'ils avaient en main. Toutefois, monsieur, je pense que vous serez d'accord avec moi pour dire que personne ne pouvait prévoir le changement spectaculaire intervenu dans le domaine des valeurs mobilières, changement qui s'est traduit par la baisse que nous avons enregistrée. La différence est que certaines compagnies ont les reins plus solides que d'autres. Je ne pense pas que toutes ces personnes aient été malhonnêtes, monsieur.

**Le sénateur Kolber:** Je n'ai pas dit malhonnêtes. Je n'ai jamais employé ce terme.

**M. D'Alessandro:** Les avantages que l'économie canadienne retire de la concurrence sont supérieurs aux coûts qu'entraînent les faillites qui surviennent à l'occasion. Je ne trouve pas que l'expression «plan de sauvetage» soit appropriée. À mon avis, cette expression implique qu'une subvention gouvernementale est accordée à une entreprise de transport, par exemple, ou à une autre entreprise. Ce n'est pas ce que fait la SADC. Elle récupère les sommes consenties auprès des utilisateurs des services bancaires. Les primes de la SADC, qui sont évaluées en fonction des dépôts effectués dans le système bancaire canadien, ont augmenté de 500 p. 100 au cours des cinq ou six dernières années.

**Le sénateur Kolber:** Ça va durer tant qu'on aura la situation bien en main.

**M. D'Alessandro:** Vous avez raison, monsieur. S'il arrivait que l'ensemble du système bancaire s'effondre parce que les niveaux des primes ne pourraient être maintenus, vous auriez peut-être raison. Toutefois, ce n'est pas le cas jusqu'à présent. Il est faux de dire que la SADC rescapale les entreprises aux frais des contribuables. Cela n'est pas du tout le cas.

**Le sénateur Kolber:** Je ne suis pas d'accord.

[Text]

**Senator Sylvain:** My question actually was a great deal like Senator Kolber's. At the beginning of your presentation, you painted a very glowing picture of competition in Canada and the growth of our financial institutions. I presume you are thinking mostly about the spectacular growth of our insurance organizations in Canada. These organizations achieved the high praise that you heaped on them without the benefit of any type of insurance. They survived on the quality that they presented to the population.

The deposit insurance is required basically for those people in the business who are a little weaker than perhaps your company and others like it.

The other thing I found very surprising was that while you seem not to favour a co-insurance clause because that might limit competition, at the same time you seem not to be particularly concerned about the banks getting into the insurance business. If the banks get into the insurance business in the way which you indicated, I doubt that the small insurance companies will be able to survive very long.

We have, I think, over 200 insurance companies in Canada. As I read yesterday, we have 29 million people now. I would have thought that a little sorting out of the best of them might be good for the country, rather than to increase the numbers and protect those who, in the normal course of market forces, would not necessarily continue.

**Mr. D'Alessandro:** I will try to respond to your comments, senator. With respect to the last point, the sorting out and consolidation of the insurance industry that may be required because of a whole host of factors, including increased competition or bank entry into the field, that would be another argument which I would put before you. I say that this is why the industry needs a facility similar to CDIC, to provide for the orderly consolidation of the industry, as opposed to having accidents happen because of absence of the mechanisms, or the liquidity available to bring about these marriages, because they will happen.

I think there are too many life insurance companies. Not all of them are viable. Over the next number of years we will see a contraction in the number.

One of the points I was attempting to bring out is that the last 20 years have been extraordinary in financial markets in terms of the degree of volatility. If you look at interest rate charts between 1930 and 1968, there was one movement every 10 years. Banking was not really a very complicated business. The interest rates for borrowing were at 3 per cent, and you lent at 6 per cent, et cetera. Exchange rates were stable. We had things like the gold standard. You did not have trade flows such as you have today.

My point is this: We now have much more risk in the system. When you have this degree of risk, and if you have the ability and

[Traduction]

**Le sénateur Sylvain:** Ma question ressemble en fait beaucoup à celle du sénateur Kolber. Au début de votre exposé, vous avez présenté une image idyllique de la concurrence au Canada et de la croissance de nos institutions financières. Je suppose que vous pensiez principalement à la croissance spectaculaire enregistrée dans le domaine de l'assurance au Canada. Les compagnies d'assurance ont mérité la réputation d'excellence que vous leur attribuez sans bénéficier d'aucun type de garantie. C'est la qualité de leurs produits qui leur a permis de survivre.

Essentiellement, l'assurance-dépôts n'est nécessaire que pour les compagnies qui sont un peu moins solides que la vôtre ou que d'autres du même type.

L'autre chose qui m'a beaucoup surpris, c'est que même si vous semblez ne pas être en faveur de la coassurance, parce qu'elle aurait pour effet de restreindre la concurrence, vous semblez par ailleurs ne pas vous inquiéter outre mesure de l'entrée des banques dans le secteur de l'assurance. Si les banques entrent dans le secteur de l'assurance de la façon dont vous l'avez indiqué, je doute que les petites compagnies soient en mesure de survivre bien longtemps.

Il existe, je crois, plus de 200 compagnies d'assurance au Canada. J'ai lu hier que la population canadienne était maintenant de 29 millions d'habitants. J'aurais pensé qu'il eût mieux valu pour le pays que l'on recense les meilleures compagnies d'assurance plutôt que d'en augmenter le nombre et de protéger celles qui ne survivraient pas nécessairement, si on laissait jouer les forces du marché.

**M. D'Alessandro:** Je vais essayer de répondre à vos commentaires, sénateur. En ce qui a trait au dernier point, le recensement et la consolidation des compagnies d'assurance les plus rentables qui peuvent être nécessaires en raison de différents facteurs, y compris l'accroissement de la concurrence ou l'entrée des banques dans le secteur, c'est là un autre argument que j'aimerais vous présenter. D'après moi, l'industrie a besoin d'un organisme semblable à la SADC pour se consolider de façon méthodique et empêcher que des faillites surviennent faute d'un organisme approprié ou par manque de la liquidité nécessaire aux fusions qui vont inévitablement se produire.

Je pense qu'il y a trop de compagnies d'assurance-vie. Toutes ne sont pas viables. Au cours des prochaines années, nous verrons leur nombre diminuer.

Un des points que je tentais de souligner est qu'un degré de volatilité extrêmement élevé a été enregistré au cours des dernières années dans les marchés financiers. Si vous regardez les taux d'intérêt entre 1930 et 1968, vous verrez qu'il y avait un changement tous les dix ans. Diriger une banque n'était pas vraiment très compliqué. Les taux d'intérêt des emprunts étaient de 3 p. 100 et les taux des prêts, de 6 p. 100. Les taux de change étaient stables. Nous disposions d'une sorte d'étalon-or. Le marché était plus stable qu'il ne l'est aujourd'hui.

Ce que je veux dire, c'est que le système comporte aujourd'hui beaucoup plus de risques. Quand le degré de risques est élevé à



## [Texte]

the facility to insulate or buffer your businesses from that risk — such as we have with the CDIC — then why not make it available?

In the past, with inflation levels being what they were, insurance companies offered a product whereby they took your money and gave it back to you 30 or 40 years later. With inflation, you could not go wrong. As you were saying, interest rates were great. However, the products insurance companies are selling today are much more like savings products, and much more comparable to what banks sell. They are exposed to the same degree of risk, without the support and the confidence building structure of a CDIC.

I would agree with you that the insurance companies were able to develop and grow, and become fabulous institutions on a worldwide basis. I am saying that in order to maintain them in that fashion, given competition and volatility and increased risk in the system, we ought to take steps to make sure that that situation continues.

Yes, there will be inconvenience; yes, some consumers will be paying a little more for the cost of this deposit insurance. But, in the end, as an economy and as a people, we end up with more than just one or two world class institutions; institutions that provide thousands of jobs, and that represent this country.

I have worked and lived all over the world. I have done different things. I come to you with a different perspective. We have a lot to gain by treating our institutions as the valuable assets they are. If we can adopt policies that see to their continuation and development, we should.

As a starting point, we ought not necessarily look at erasing or shooting or diminishing. We ought to look at what is good about our institutions. That is the point I wish to make to you.

**Senator Sylvain:** But you want to protect the weak as well as the strong?

**Mr. D'Alessandro:** I want to provide a mechanism to have two things happen: First, a consolidation that is orderly. I do not think the number of insurance companies is quite 200, but there are a number of them. If we had a liquidity mechanism such as the CDIC, Confederation Life may have been able to make it through its troubles. Who knows what real estate values will be three years from now? I do not.

In 1980, the banking industry was given a hit when the Mexicans closed their windows and would not pay. The Sovereign debt problem hit in 1981. Nothing would have been gained by the Canadian banking system marking their assets to market and writing them down. Their capital would have been wiped out. We had mechanisms in place that allowed them to earn and work their way out of the problem, which they did. In the end, we have a viable banking system.

## [Translation]

ce point, si on a les moyens de protéger les entreprises (comme nous l'avons avec la SADC) pourquoi ne pas le faire?

Dans le passé, les niveaux d'inflation étant ce qu'ils étaient, les compagnies d'assurance offraient un produit qui leur permettait de prendre votre argent et de ne vous le redonner que 30 ou 40 ans plus tard. Avec l'inflation, il était impossible de se tromper. Comme vous le disiez, les taux d'intérêt étaient intéressants. Toutefois, les produits que les compagnies d'assurance vendent aujourd'hui s'apparentent beaucoup plus à l'épargne et se comparent bien davantage à ceux vendus par les banques. Ils comportent le même degré de risque sans bénéficier du soutien et de la confiance que confère une structure comme la SADC.

Je suis d'accord avec vous pour dire que les compagnies d'assurance ont été en mesure de se développer et de devenir des institutions de haut calibre sur le plan international. Selon moi, étant donné la concurrence, la volatilité et les risques croissants inhérents au système, nous devons prendre des mesures pour nous assurer que la situation se maintienne.

Oui, cela comportera des inconvénients; oui, certains consommateurs paieront un peu plus pour le coût de l'assurance-dépôt. Mais, en fin de compte, l'économie canadienne et les Canadiens auront plus d'une ou deux institutions de calibre international; des institutions qui assurent des milliers d'emplois et qui sont les ambassadrices de notre pays.

J'ai vécu et travaillé partout dans le monde. J'ai fait différentes choses. Je viens vous présenter un point de vue différent. Nous avons beaucoup à gagner en traitant nos institutions comme les instruments valables qu'elles constituent. Si nous pouvons adopter des politiques qui assurent leur continuité et leur développement, nous devons le faire.

Pour commencer, nous ne devons pas nécessairement envisager de faire disparaître, d'abolir ou de diminuer. Nous devons plutôt voir ce que nos institutions ont de valable. C'est ce que je voudrais vous faire comprendre.

**Le sénateur Sylvain:** Mais vous voulez protéger les faibles aussi bien que les forts?

**M. D'Alessandro:** Je veux que l'on crée un mécanisme qui permette deux choses: premièrement, de consolider l'industrie de façon méthodique. Je ne crois pas qu'il existe 200 compagnies d'assurance, mais il en existe un grand nombre. Si nous avions disposé d'un fonds de redressement comme celui de la SADC, la Confédération-vie aurait peut-être pu surmonter ses difficultés. Qui sait quelle sera la valeur des biens immobiliers d'ici trois ans? Pour ma part, je n'en sais rien.

En 1980, le secteur bancaire a reçu un choc quand les Mexicains ont décidé de fermer leurs guichets et de ne pas payer. Le problème d'endettement de La Souveraine a éclaté en 1981. Les banques canadiennes n'auraient rien eu à gagner en évaluant leurs biens au prix du marché de façon à en réduire la valeur. Leurs capitaux auraient ainsi été anéantis. Il existait des mécanismes leur permettant d'apporter des solutions à leur problème, et elles les ont utilisés. Le résultat est que le système bancaire est aujourd'hui viable.

[Text]

I am arguing to you that we ought to think about this in a positive vein as opposed to...

**Senator Sylvain:** But your main objection, I gather, is that you see consolidation as being necessary and inevitable?

**Mr. D'Alessandro:** Yes.

**Senator Sylvain:** But you want to protect the people for as long as possible until this is done, rather than accept co-insurance, which would have the same effect but would do it much more quickly, I would imagine?

**Mr. D'Alessandro:** I guess I am not capable of expressing myself particularly well this morning. I am really saying two things: I am saying if you introduce co-insurance — and you should be very suspect of those advocating co-insurance. They are generally companies of our size. They are very big, with huge capital bases. They think they came into the world that way — you want to ensure that whatever we come up with does not inadvertently end up diminishing competition. It may not happen today; it may not happen tomorrow or while you and I are alive, but as sure as apples are green, it will happen some day. It will lead to weak, fat, and inefficient institutions.

When I was a kid, GM had 65 per cent of the U.S. car market. There was no competition, and they could sell everything they produced. In the end, think of the horrific cost to the economy of the fact that that industry allowed itself to get fat because of an absence of competition. Millions of jobs were lost because foreigners came in with better cars, and took away 35 or 40 per cent of the market. That is what you want to avoid.

We have a good thing going in Canada. We have world class institutions that compete on a worldwide basis. They are able to do that because they have competition here in Canada. Let us not adopt rules that stifle competition.

**Senator Sylvain:** That is eloquently put. You have raised the philosophical question of what good is the bath water without the baby.

**Senator Angus:** Mr. D'Alessandro, I would like to add my word of welcome, especially after your eight month baptism of fire in this industry. Your comments bring a fresh perspective to the committee.

Your initial presentation was thought-provoking indeed. I do think you are expressing yourself very clearly this morning, as you always do. I have never had trouble understanding where you are coming from. That is a great quality.

**Mr. D'Alessandro:** Thank you.

**Senator Angus:** Would it be fair to say that, with respect to the issues on which we have been focusing, and apart from the issue of concentration of power, would you generally agree with

[Traduction]

Ce que je dis, c'est qu'il faut aborder la question d'une manière positive et non pas...

**Le sénateur Sylvain:** D'après ce que je comprends, votre principale objection est que vous voyez la consolidation comme nécessaire et inévitable, n'est-ce pas?

**M. D'Alessandro:** Oui, c'est ça.

**Le sénateur Sylvain:** Mais vous voulez protéger les compagnies le plus longtemps possible en attendant que la consolidation se réalise plutôt que d'accepter la coassurance qui donnerait les mêmes résultats, mais beaucoup plus rapidement. N'ai-je pas raison?

**M. D'Alessandro:** Je pense que je n'arrive pas à bien m'exprimer ce matin. En fait, je dis deux choses: si l'on instaure la coassurance, et il faut vraiment se méfier des entreprises qui sont en faveur de ce mécanisme, lesquelles sont généralement de la taille de la nôtre. Ce sont de très grosses entreprises qui disposent de capitaux énormes. Elles pensent qu'elles ont toujours été prospères, il faut s'assurer, quelles que soient nos décisions, de ne pas réduire la concurrence sans l'avoir voulu. Cela ne se produira peut-être pas aujourd'hui, ni demain, ou pendant que vous et moi sommes encore en vie, mais cela se produira un jour, il n'est pas possible qu'il en soit autrement. Les compagnies deviendront faibles, riches et inefficaces.

Quand j'étais enfant, GM occupait 65 p. 100 du marché automobile aux États-Unis. Il n'y avait pas de concurrence et la société pouvait vendre tout ce qu'elle produisait. Imaginez les coûts mirobolants que représentaient pour l'économie le fait que l'industrie s'enrichissait parce qu'il n'y avait pas de concurrence. Des millions d'emplois ont été perdus parce que des producteurs étrangers vendant des voitures de meilleure qualité se sont approprié 35 à 40 p. 100 du marché. C'est cela que nous voulons éviter.

La situation est relativement bonne ici au Canada. Nous avons des institutions de calibre international qui soutiennent la concurrence sur les marchés mondiaux. Ces institutions sont en mesure de soutenir la concurrence parce qu'elles y font face ici même au Canada. N'adoptons pas des règlements qui pourraient réprimer la concurrence.

**Le sénateur Sylvain:** Bien parlé. À mon avis, vous posez là une question philosophique: à quoi sert l'eau du bain sans le bébé?

**Le sénateur Angus:** Monsieur D'Alessandro, j'aimerais à mon tour vous souhaiter la bienvenue, particulièrement après ces huit mois de baptême du feu au sein de l'industrie. Vos commentaires apportent une perspective rafraîchissante au comité.

Votre exposé donne en effet à réfléchir. Je pense que vous vous exprimez très clairement ce matin, comme vous le faites toujours. Vos propos sont toujours faciles à comprendre. C'est une grande qualité que vous avez.

**M. D'Alessandro:** Merci.

**Le sénateur Angus:** Serait-il juste de dire, en ce qui a trait aux questions que nous venons d'étudier, sauf pour ce qui est de la concentration des pouvoirs, que vous êtes généralement d'accord



*[Texte]*

the points made by the representatives of Great-West Life? Was there anything they said that you disagree with?

**Mr. D'Alessandro:** I have a lot of admiration for Great-West Life. It is a fine company. We intend to compete more aggressively with them now that we have acquired the group life business of Confederation Life. We look forward to that competition.

I do not have substantive differences with what they were saying. However, I do feel the need to clarify why the CDIC functioned in the way that it did, which is —

**Senator Angus:** Not a bailout mechanism.

**Mr. D'Alessandro:** Not a bailout mechanism.

**Senator Angus:** It is a credit facility.

**Mr. D'Alessandro:** It is a credit facility. I wanted to clarify that the issue of "widely held" or "closely held" is not necessarily an issue of which form gives rise to better governance. For me, other issues are raised by "widely held" as opposed to "closely held".

There was some reference as to how mutual boards might or might not function. I have been on three kinds of boards. I have been on the boards of widely held public companies. I have been with the boards of public companies with controlling shareholders. I am now on the board of a mutual.

I offer the view that the quality of the boards depends on the makeup of its members. Board members, regardless of the nature of the institution, are much more alert to their responsibilities today than they have ever been before because of the good work done by the CDIC, OSFI and others in sensitizing board members to what their responsibilities are. Our board, as a mutual, has not been bashful about exercising its authority, making sure it was separate from management, and that it held management accountable.

I would not disagree with the other issues being raised.

**Senator Angus:** With respect to the issues of competition and regulatory rules, it is obvious that you favour the competitive virtues that have made our industry strong, but you feel the playing field is not level at the present time. Would that be one of your major recommendations? The banks have an unfair advantage at the moment; is that correct?

**Mr. D'Alessandro:** That is exactly the point I am making. We ought to be concerned about the banks. They have gobbled up the trust companies, and the next step is for them to absorb a good chunk of the insurance industry. I suggest that is not a desirable state of affairs.

**Senator Angus:** I am interested in the role of the rating agencies. You heard this morning my question to Mr. Burns, arising from a recommendation that Mr. McNeil made to look into possible regulation of the rating agencies. You heard

*[Translation]*

avec les représentants de la Great-West, Compagnie d'assurance-vie? Différez-vous d'opinion avec eux sur certains points?

**M. D'Alessandro:** J'ai beaucoup d'admiration pour la Great-West, Compagnie d'assurance-vie. C'est une bonne compagnie. Nous avons l'intention de lui livrer une concurrence plus soutenue à présent que nous avons acquis la section d'assurance-vie collective de la Confédération-vie. Nous nous réjouissons à l'idée de cette concurrence.

Je ne diffère pas véritablement d'opinion avec ce qui a été dit. J'aimerais toutefois que l'on explique pourquoi la SADC fonctionne comme elle le fait, c'est-à-dire comme...

**Le sénateur Angus:** Pas comme un mécanisme de sauvetage.

**M. D'Alessandro:** Non, pas comme un mécanisme de sauvetage.

**Le sénateur Angus:** C'est un organisme de crédit.

**M. D'Alessandro:** Vous avez raison. Je voulais préciser que les notions d'institution «largement ouverte» ou «à capital fermé» ne sont pas nécessairement garantes d'une meilleure gestion. Selon moi, ces notions ont une autre portée.

On a parlé de la façon dont les conseils d'administration des sociétés mutuelles pouvaient ou ne pouvaient pas fonctionner. J'ai fait partie de trois types de conseils d'administration. J'ai fait partie des conseils de sociétés ouvertes, ainsi que des conseils de sociétés ouvertes contrôlés par les actionnaires. Je fais à présent partie du conseil d'une société mutuelle.

Selon moi, l'efficacité d'un conseil d'administration dépend de sa composition. Les membres d'un conseil d'administration, peu importe la nature de l'institution, sont beaucoup plus conscients de leurs responsabilités aujourd'hui qu'ils ne l'ont jamais été, à cause du travail de sensibilisation efficace effectué par la SADC, le BSIF et d'autres organismes. Notre conseil, celui d'une mutuelle, n'a pas hésité à exercer son autorité, à s'assurer que ses fonctions étaient distinctes de celles de la direction et à demander des comptes aux gestionnaires.

Je partage le point de vue des autres intervenants en ce qui a trait aux autres questions qui ont été soulevées.

**Le sénateur Angus:** En ce qui a trait à la concurrence et à la réglementation, il est clair que vous favorisez la concurrence qui a rendu notre industrie puissante, mais que vous avez le sentiment que les chances ne sont pas égales à l'heure actuelle. Est-ce sur ce sujet que porteraient vos principales recommandations? Les banques ont un avantage injustifié à l'heure actuelle, n'est-ce pas?

**M. D'Alessandro:** C'est exactement cela que je veux dire. Nous devons nous méfier des banques. Elles ont assimilé les sociétés de fiducie et la prochaine chose qu'elles feront sera de s'accaparer une bonne partie du secteur de l'assurance. Je pense que cela n'est pas souhaitable.

**Le sénateur Angus:** J'aimerais que l'on se penche sur le rôle des agences de cotation. Vous avez entendu la question que j'ai posée à M. Burns ce matin à la suite d'une recommandation formulée par M. McNeil, qui souhaite que l'on étudie la

[Text]

Mr. Burns. His associate said it would not be practical. I take it you would agree with them on that point?

**Mr. D'Alessandro:** I read those remarks as well. Mr. McNeil is a very thoughtful man, but I do not share that idea. I do not think it is practical or useful to muzzle rating agencies.

**Senator Angus:** How about the rating agencies? We have been wrestling with the issue of information, the quality of information, and the extent to which it is perhaps not sufficiently available at the moment. Do you see an important role for the rating agencies?

**Mr. D'Alessandro:** I do.

**Senator Angus:** As opposed to government?

**Mr. D'Alessandro:** Rating agencies perform a useful function. I would also say that rating agencies, in and of themselves, again will not prevent companies from failing. They will help sophisticated investors. They will do what Mr. Burns was indicating; in other words, put you through the ringer. They will cause companies to be aware that someone is watching. They are generally in a free market enterprise or economy, performing a very useful function, and they are doing it efficiently.

I have less appetite for the idea that somehow increased disclosure will lead anywhere. Looking at the companies that have failed, some of them were rated, some of them were public and some of them disclosed information. There is ample information. No one could be against disclosure, but increased disclosure, in and of itself, will not cure the problem. The fundamental point is that there is a lot of risk in the system. You will not be able to legislate it away, or force people to manage so that they can cope with it all. There will be accidents from time to time.

**Senator Angus:** Do you attribute this great volatility which now characterizes the markets, to the globalization?

**Mr. D'Alessandro:** Precisely.

**Senator Angus:** Because we have the three failures, Sovereign, les Coopérants and Confederation Life in the same time frame, it really gets your attention, as Mr. Burns said — and properly so in terms of public policy and this committee. Are there any common threads or common denominators between those three failures that you would like to point out to us?

**Mr. D'Alessandro:** I do not know that there are common threads. In all instances, situations where asset values deteriorated rapidly in a fashion that had not been foreseen, and perhaps the capital base or the resources of the entities was not sufficient to deal with that sudden change in values. But concerning how the companies develop, each of those companies is different. The Coopérants' case is a situation where a small base was allowed to be levered into many different businesses,

[Traduction]

possibilité de réglementer les agences de cotation. Vous avez entendu la réponse de M. Burns. Son collègue a déclaré que cela n'était pas faisable. J'imagine que vous êtes d'accord avec eux sur ce point?

**M. D'Alessandro:** J'ai aussi lu ces observations. M. McNeil est un homme très réfléchi, mais je ne partage pas son point de vue. Je ne pense pas qu'il soit possible ou utile de museler les agences de cotation.

**Le sénateur Angus:** Qu'y a-t-il à dire de plus au sujet des agences de cotation? Nous nous sommes penchés sur le problème de l'information, de la qualité de l'information et de la mesure dans laquelle cette information n'est peut-être pas suffisamment disponible en ce moment. À votre avis, les agences de cotation jouent-elles un rôle important?

**M. D'Alessandro:** Je le pense.

**Le sénateur Angus:** Par rapport au gouvernement?

**M. D'Alessandro:** Les agences de cotation assument une fonction utile. Je dirais aussi qu'elles ne peuvent à elles seules empêcher les entreprises de faire faillite. Elles vont aider les investisseurs avisés et faire ce que M. Burns disait; autrement dit, elles vont placer les entreprises dans le collimateur. Elles vont rendre les compagnies conscientes de ce qu'elles sont surveillées. Les agences de cotation exercent généralement leurs activités dans une entreprise ou une économie libérale, assument des fonctions très utiles et font preuve d'efficacité.

Je suis moins convaincu que l'idée de divulguer davantage d'informations va donner des résultats. Si l'on examine les entreprises qui ont fait faillite, on s'aperçoit que certaines étaient cotées, que certaines étaient ouvertes, que certaines divulguaient de l'information. L'information divulguée est abondante. Personne ne peut être contre la divulgation de l'information, mais le fait de l'accroître ne constitue pas une solution en soi. Il est essentiel de savoir que le système comporte une multitude de risques. Il n'est pas possible de les éliminer en adoptant des lois ou de forcer les gens à y faire face à tous les points de vue. Il y aura à l'occasion des problèmes.

**Le sénateur Angus:** Attribuez-vous la grande volatilité qui caractérise les marchés actuels à la mondialisation?

**M. D'Alessandro:** Tout à fait.

**Le sénateur Angus:** Le fait que La Souveraine, Les Coopérants et la Confédération-vie aient toutes les trois fait faillite en même temps a vraiment eu pour effet de mobiliser l'attention, comme l'a déclaré M. Burns, particulièrement en ce qui a trait à la politique gouvernementale et à ce comité. Y a-t-il des fils conducteurs ou des dénominateurs communs entre ces trois faillites que vous aimeriez porter à notre attention?

**M. D'Alessandro:** Je ne vois pas de fil conducteur. Dans chaque cas, les valeurs d'actif ont baissé rapidement et sans que la direction l'ait prévu. Peut-être aussi que les capitaux ou les ressources dont disposaient les compagnies n'étaient pas suffisants pour composer avec les changements soudains intervenus dans les valeurs d'actifs. En ce qui a trait au développement des compagnies, disons que chacune est différente. Les Coopérants est une compagnie qui a été autorisée à multiplier ses activités,



[Texte]

of which the management had less than full knowledge. There was too rapid an expansion with too small a capital base.

**Senator Angus:** Would that be a violation of the prudent investor role?

**Mr. D'Alessandro:** Yes. I would share Mr. Burn's idea, or the Great-West idea that you should know what you are doing. You should have expertise in the business that you are conducting.

**Senator Angus:** Management is key, obviously, in all of these, but more so when you are dealing with people's savings. Would you advocate any additional regulation in this area at all, such as special rules for directors of financial institutions?

**Mr. D'Alessandro:** The prudent person rule as it exists, and the guidelines that have been developed by OSFI — and CDIC has developed very good guidelines that apply to the banking business — force directors to be sensitive that there are guidelines and policies within the organization that should exist, and risks that may be present in the books of the company and the affairs of the company that they otherwise would not be aware of. Otherwise, this is fine work, and I would recommend it to anyone who has not seen it.

Corporate governance mechanisms are alive and well. Our system is curing itself of managements that are inattentive, incompetent or unwilling to behave prudently. We have the tools, with the exception of the refinements that we have talked about here, to deal with the problem and the challenges.

**Senator Angus:** Do you have a non-executive chairman at Manulife?

**Mr. D'Alessandro:** Yes, we do. I am very pleased with the arrangement. I subscribe totally to the comments made by Great-West. It is very useful to me as CEO of the company to know, first, that I have a boss; and, second, that someone is watching to whom I can go to as an advisor. That is a great counsel to me. It is difficult to run the company when you are the ultimate authority. It is always useful to have someone else's input. There is a dual role. There is the role of an advisor and a role of knowing that I have someone to speak to.

**Senator Angus:** Does that person keep a full-time office in your premises?

**Mr. D'Alessandro:** He has an office that he comes into and uses one or two days per week. He is involved in other things but he is very close, and I keep him informed. I had a non-executive chairman in my previous role when I was the CEO of the bank.

**Senator Angus:** Yes, a former senator.

[Translation]

chose que la direction ne connaissait pas vraiment. L'expansion a été trop rapide et la compagnie ne disposait pas de capitaux suffisants.

**Le sénateur Angus:** Cela constitue-t-il une violation du principe de gestion prudente?

**M. D'Alessandro:** Oui. Je partage le point de vue de M. Burns ou de la Great-West comme quoi il faut savoir ce que l'on fait. Il faut connaître le secteur dans lequel on veut s'engager.

**Le sénateur Angus:** La gestion constitue manifestement un élément clé dans tous les cas et encore plus lorsque l'on doit veiller sur les économies des gens. Êtes-vous d'avis qu'il faudrait une réglementation plus poussée dans ce domaine, par exemple des règlements spéciaux visant les administrateurs des institutions financières?

**M. D'Alessandro:** Le règlement relatif à la gestion prudente, tel qu'il est, et les lignes directrices établies par le BSIF (la SADC a aussi établi de très bonnes lignes directrices qui s'appliquent au secteur bancaire) obligent les administrateurs à prendre conscience de ce que l'organisation doit être dotée de lignes directrices et de politiques et de ce qu'il existe dans les livres ou les affaires de la compagnie des risques qu'ils ne connaîtraient pas autrement. Cela dit, il s'agit d'un règlement adéquat et je recommanderais à ceux qui n'en auraient pas encore pris connaissance de le faire.

Les mécanismes de régie des sociétés existent et leurs rouages sont bien huilés. Le système est en train de se départir des gestionnaires peu consciencieux, incompetents ou pas assez prudents. Sauf pour ce qui est des exceptions dont nous venons de traiter, nous avons les outils nécessaires pour faire face aux problèmes et aux défis auxquels nous sommes confrontés.

**Le sénateur Angus:** Y a-t-il un président non exécutif à Manuvie?

**M. D'Alessandro:** Oui, il y en a un. Et j'en suis très heureux. J'endosse totalement le point de vue exprimé par la Great-West. En qualité de chef de la direction de la compagnie, il m'est très utile de savoir, pour commencer, que j'ai un patron; puis, ensuite, que quelqu'un me surveille pour voir à qui je vais m'adresser pour des conseils. Cela m'aide considérablement. Il est difficile de diriger une compagnie quand vous êtes l'autorité suprême. Il est toujours utile d'avoir l'opinion de quelqu'un d'autre. La fonction de président a deux rôles: elle m'assure les lumières d'un conseiller et me permet de savoir que j'ai quelqu'un à qui m'adresser.

**Le sénateur Angus:** La personne désignée a-t-elle un bureau qu'elle occupe à temps plein dans vos locaux?

**M. D'Alessandro:** Cet homme a un bureau où il vient travailler un ou deux jours par semaine. Il est engagé dans d'autres activités mais il est très proche de la compagnie et je le tiens informé de ce qui s'y passe. Je travaillais en collaboration avec un président non exécutif quand j'étais chef de la direction de la banque.

**Le sénateur Angus:** Oui, c'était un ancien sénateur.

[Text]

**Mr. D'Alessandro:** A former senator as well, yes. He was very capable.

**The Chairman:** Is your non-executive chairman a former CEO of Manulife, or is he someone who is not a former Manulife employee?

**Mr. D'Alessandro:** No, our non-executive chairman is Bill Blondel, former CEO of General Electric Canada. He is also on the board of a number of other institutions. He is an experienced businessman.

**Senator Kelleher:** Approximately one year ago, the government passed legislation to permit demutualization of insurance companies. But that has not occurred to date, and there may be a reason for that.

Yesterday, I asked both Messrs. McNeil and Cantor what they thought, or if they were in a position to express an opinion on it. Neither one was enamoured with the legislation that we had passed. They felt it was too cumbersome, and would take a long time to take effect.

We are all aware of the concerns that some mutual companies have about the need to acquire additional capital. One of the ways to do it is to demutualize. You are a mutual company. Could we have your opinion as to what you think of the existing legislation? If you too are not enamoured of it, could you give us your thoughts or suggestions as to how it might be improved?

**Mr. D'Alessandro:** I share the concerns expressed by others regarding the demutualization provisions of the current legislation. With respect to demutualization for a company like Sun Life or ourselves, we have more participating policyholders outside of Canada than we do in Canada. We have almost an equal number in the United States and an equal number in the Far East. If we were to contemplate demutualization, these are three separate groups, and would involve a horrific complexity.

It would be useful to study the ability of the industry to access permanent capital without demutualizing. In other words, why could we not conceive an instrument that would entitle its owner to dividends, voting privileges and participation in the growth henceforth of the organization, all the while remaining a mutual? It is something that is worthwhile studying.

Because of the complexity of demutualization, for example if a company such as Manulife decided to demutualize, I would not do anything for the next three or four years. It is that complicated. It really is not a solution in relation to what is in the legislation now. It is not a solution at all.

An attractive alternative that would have some merit to be studied is the idea — and this is while remaining a mutual — of having capital instruments that have all the attributes of permanency, in the absence of fixed charges and subordination

[Traduction]

**M. D'Alessandro:** Un ancien sénateur aussi, c'est vrai. Il était très compétent.

**Le président:** Votre président non exécutif a-t-il déjà été chef de la direction de Manuvie ou s'agit-il de quelqu'un qui n'a jamais travaillé pour la compagnie?

**M. D'Alessandro:** Non, notre président non exécutif est M. Bill Blondel, ancien chef de la direction de GE Canada. Il fait aussi partie du conseil d'administration d'autres institutions. C'est un homme d'affaires chevronné.

**Le sénateur Kelleher:** Il y a environ un an, le gouvernement a adopté une loi permettant la «démutualisation» des compagnies d'assurance. Mais ce retrait n'est pas encore intervenu et il existe sans doute des raisons qui expliquent cela.

Hier, j'ai demandé à MM. McNeil et Cantor ce qu'ils en pensaient ou s'ils étaient en mesure de nous faire part de leur point de vue à ce sujet. Aucun des deux n'appréciait la loi que nous avions adoptée. Ils étaient d'avis qu'elle n'était pas suffisamment souple et qu'il faudrait beaucoup de temps pour la mettre en vigueur.

Nous sommes tous conscients de ce que certaines sociétés mutuelles ressentent le besoin d'obtenir des capitaux supplémentaires. Une des façons de le faire est de procéder à la démutualisation. Vous êtes une société mutuelle. Pouvons-nous avoir votre opinion sur la loi actuelle? Si vous non plus n'appréciez pas cette loi, pouvez-vous nous faire part de vos commentaires ou de vos suggestions quant à la façon dont elle pourrait être améliorée?

**M. D'Alessandro:** Je partage les préoccupations exprimées par les autres intervenants concernant les dispositions relatives à la démutualisation figurant dans la loi actuelle. Dans le cas d'une compagnie comme la Sun Life ou nous-mêmes, nous avons plus de titulaires de police participants à l'extérieur du Canada qu'au Canada. Nous en avons presque autant aux États-Unis et en Extrême-Orient. Si nous envisagions la démutualisation, la tâche revêtirait une complexité extrême du fait que nous avons trois groupes distincts.

Il serait utile d'étudier la capacité de l'industrie à se procurer des capitaux permanents sans procéder à la démutualisation. Autrement dit, pourquoi ne pourrions-nous pas mettre au point un instrument permettant aux propriétaires de toucher des dividendes, d'avoir un droit de vote privilégié et de participer à la croissance de l'organisation tout en demeurant une société mutuelle? C'est une optique qu'il vaudrait la peine d'étudier.

La démutualisation est un processus très complexe; par exemple, si une compagnie comme Manuvie décidait de procéder à un tel changement, je ne ferais rien pendant les trois ou quatre prochaines années. C'est compliqué à ce point. Ce n'est vraiment pas une solution si l'on considère le contenu de la loi actuelle. Ce n'est pas une solution du tout.

Une solution de rechange intéressante qu'il vaudrait la peine d'étudier serait que (tout en demeurant une société mutuelle) nous puissions nous procurer des capitaux ayant tous les attributs de la permanence, sans les charges fixes et la subordination liées aux



[Texte]

that normal common stock has. That would count as capital and be viewed as capital by policyholders, rating agencies and others.

**Senator Kelleher:** Are you aware of any other system in the industrialized world that has done something of this nature and is acceptable to the capital markets?

**Mr. D'Alessandro:** No. I could not cite you specifics but I am aware that in different parts of the world there are different capital instruments. There are voting and non-voting shares and shares that are participating and non-participating. Today I could not imagine that we could not come up with something that would meet all of the requirements quite easily. It would be possible to devise an instrument that would be attractive.

The problem with demutualization today is that everyone has been concerned about the surplus that exists in the company, and who it belongs to.

**Senator Kelleher:** That is right.

**Mr. D'Alessandro:** Why not say it belongs to the company? We will create a new set of equity owners who will own this new equity.

Our company is 100 years old. Other insurance companies are older. Some of that surplus was created by people who are no longer with us, so we are trying to protect our proprietary interest in capital that is employed in a business. Maybe the optic or the point of view ought to be that these are very fine institutions. How do we allow them to remain institutions, go forward in the world to compete, provide jobs, insure people's savings, and create exports?

**Senator Kelleher:** Do you feel this is something the government should be looking at with respect to the mutual industry?

**Mr. D'Alessandro:** Yes, I do feel that.

I apologize for not giving you these thoughts in a more orderly fashion through a brief. I have been extraordinarily preoccupied in the last little while. However, I would be pleased to meet with any of you, or submit these thoughts in writing.

**Senator Kelleher:** I do not think anyone is dissatisfied with your presentation or answers. I would not be overly concerned.

**Senator Stewart:** Senator Angus, to some extent, indicated the quarter of the field into which I should like to take the witness; that is, the impact of globalization.

This has been raised before. We are told that one of the important effects of globalization relates to government monetary policy; we are told it relates to volatility in interest rates; we are told that it has increased competition insofar as domestic investment is concerned; and we are told that it has increased the demands on Canadian companies investing abroad.

[Translation]

actions ordinaires. Les sommes investies seraient considérées comme du capital et perçues comme telles par les titulaires de police, les agences de cotation et les autres intervenants.

**Le sénateur Kelleher:** Connaissez-vous un autre organisme dans les pays industrialisés qui ait fait quelque chose de ce genre qui soit considéré comme acceptable par les marchés financiers?

**M. D'Alessandro:** Non. Je ne peux pas citer de cas précis, mais je sais que dans différentes régions du monde il existe des instruments différents pour se procurer des capitaux. Il y a les actions avec et sans droit de vote et les actions avec ou sans privilège de participation. Je ne puis concevoir que nous ne puissions aujourd'hui trouver une solution qui répondrait à toutes les exigences assez facilement. Il serait possible de concevoir un instrument intéressant.

Le problème de la démutualisation aujourd'hui est que tout le monde se préoccupe des surplus des compagnies et de savoir à qui ces surplus appartiennent.

**Le sénateur Kelleher:** Vous avez raison.

**M. D'Alessandro:** Pourquoi ne pas dire que ces surplus appartiennent aux compagnies? Nous allons créer un nouveau groupe de détenteurs d'actions participantes qui seront les propriétaires des surplus recensés.

Notre compagnie existe depuis 100 ans. D'autres compagnies d'assurance existent depuis plus longtemps encore. Une partie de nos surplus a été créée par des personnes qui ne sont plus avec nous, alors nous essayons de protéger nos acquis. Peut-être faut-il endosser le point de vue qu'il s'agit d'institutions très valables. Comment leur permet-on de continuer à exister comme telles, d'aller soutenir la concurrence sur les marchés internationaux, de fournir des emplois, d'assurer les économies des gens et de procéder à des exportations?

**Le sénateur Kelleher:** Avez-vous le sentiment que le gouvernement devrait étudier cette question en ce qui a trait aux sociétés mutuelles?

**M. D'Alessandro:** Oui.

Je m'excuse de ne pas vous présenter mes commentaires d'une façon plus méthodique, par exemple au moyen d'un mémoire. J'ai eu de nombreuses préoccupations ces derniers temps. Je serais toutefois très heureux de vous rencontrer tous ou de vous soumettre mes commentaires par écrit.

**Le sénateur Kelleher:** Je ne crois pas que personne soit mécontent de votre exposé, ni de vos réponses. À votre place, je ne m'en ferais pas trop pour ça.

**Le sénateur Stewart:** Le sénateur Angus a jusqu'à un certain point indiqué le terrain sur lequel j'aimerais entraîner le témoin, c'est-à-dire l'incidence de la mondialisation.

Cette question a déjà été soulevée. On nous a dit que la mondialisation avait des effets importants sur la politique monétaire du gouvernement et sur la volatilité des taux d'intérêt; on nous a dit qu'elle avait accru la concurrence en ce qui a trait aux investissements effectués dans les marchés nationaux; on nous a aussi signalé qu'elle avait accru les exigences imposées aux compagnies canadiennes qui investissaient à l'étranger.

*[Text]*

Given your wide and global experience — you have been globalized — is there something you wish to add that graphically makes the point?

**Mr. D'Alessandro:** The world today is different than it was. As I said earlier, one of the most telling indicators is the degree to which our country is indebted.

What is the meaning of our total government debt and the proportion of it that is now held by foreigners? Well, the significance is the following: We have financial policies that are no longer made in Canada. Given exchange rate considerations — so many of our dollars are held abroad — the Bank of Canada must respond. Interest rates in Canada will move 300 basis points in a year, whereas if we were able to better finance our own affairs, perhaps these fluctuations would not be as large. I am not saying there still would not be some volatility.

The most dramatic indicator I could point to is the level of indebtedness that we as Canadians have created for ourselves over the last 20 years.

**Senator Stewart:** What you are saying is the fact that we have created this indebtedness means that we are peculiarly susceptible to global financial considerations arising from outside of Canada?

**Mr. D'Alessandro:** Precisely. That is so because the moment the dollar goes down, the Bank of Canada has to intervene. Interest rates move up, and bond values change overnight. We see long term Canada bonds change by five points in the space of two weeks. This is unheard of. Five points on the type of portfolios held by financial institutions is an enormous movement. In terms of an illustration, that is one I would give.

**Senator Stewart:** I have in my mind the vision of a rough sea. You talk about volatility. If the waves are rapid enough, they may have the effect of levelling themselves out. However, how would you describe the long term impact of this kind of exposure to the assets of an insurance company?

**Mr. D'Alessandro:** The assets of an insurance company are changing. They are changing to be more appropriate for the types of liability the company is taking onto its books. The promises insurance companies are now making to their policyholders are different from the promises of years gone by. There are fewer guarantees than there used to be. More of the product sold is variable in nature, as opposed to fixed in nature.

Earlier, you heard talk about derivatives. Instruments are being developed in the financial markets that, if properly used, help to deal with these waves. I have a great deal of confidence that, over time, people will adapt to whatever environment they are confronted with. The requirement is, though, that there is time to adapt. Human beings are incredibly resourceful, and these problems can be dealt with. They are being dealt with.

*[Traduction]*

Étant donné la vaste expérience que vous possédez, puisque votre compagnie fonctionne dans un contexte de mondialisation, y a-t-il quelque chose que vous aimeriez ajouter pour éclairer notre lanterne?

**M. D'Alessandro:** Aujourd'hui, le monde est différent de ce qu'il était avant. Comme je l'ai déjà dit, un des indicateurs les plus significatifs est le niveau d'endettement de notre pays.

Que faut-il penser de la dette nationale et quelle est la part de cette dette qui relève de contrôles étrangers? Eh bien, tout simplement que les politiques financières ne sont plus élaborées au Canada. Les fluctuations enregistrées dans les taux de change (il y a tellement de devises canadiennes qui se retrouvent à l'étranger) obligent la Banque du Canada à réagir. Au Canada, les taux d'intérêt fluctuent de 300 points de base dans une année; si nous étions mieux en mesure de financer nos propres projets, ces écarts seraient sans doute moins importants. Je ne dis toutefois pas qu'il n'y aurait plus de volatilité du tout.

L'indicateur le plus spectaculaire que je pourrais citer est le niveau d'endettement que les Canadiens ont atteint au cours des vingt dernières années.

**Le sénateur Stewart:** Ce que vous dites, c'est qu'en raison du niveau élevé de notre dette, nous sommes particulièrement susceptibles d'être soumis à des exigences financières provenant de l'extérieur du Canada, n'est-ce pas?

**M. D'Alessandro:** Exactement. Il en est ainsi parce que dès que le dollar baisse, la Banque du Canada doit intervenir. Les taux d'intérêt montent et la valeur des obligations change du jour au lendemain. Les obligations du Canada à long terme ont varié de cinq points en l'espace de deux semaines. On n'a jamais vu ça. Cinq points d'écart sur le type de portefeuille que détiennent les institutions financières, cela représente un mouvement considérable. C'est ce cas que je choiserais pour illustrer la situation.

**Le sénateur Stewart:** J'ai en tête l'image d'une mer houleuse. Vous parlez de volatilité. Si les vagues sont assez rapides, il est possible qu'un certain équilibre s'instaure de lui-même. Comment décririez-vous toutefois les incidences à long terme d'une telle situation s'il s'agissait des biens d'une compagnie d'assurance?

**M. D'Alessandro:** Les biens d'une compagnie d'assurance sont mouvants. Ils changent pour s'adapter aux types de responsabilités souscrits par la compagnie. Les promesses que les compagnies d'assurance font aujourd'hui aux titulaires de police sont différentes de celles de jadis. Il existe moins de garanties qu'il n'en existait. Une plus grande part des produits vendus est variable et non pas fixe.

Plus tôt, on a parlé de produits connexes. Les instruments qui sont en voie d'élaboration dans les marchés financiers peuvent, s'ils sont convenablement utilisés, aider à faire face aux fluctuations. Je suis très confiant qu'avec le temps les gens vont s'adapter aux situations auxquelles ils seront confrontés. Il faut toutefois qu'on leur en laisse le temps. Comme l'être humain possède des ressources incroyables, il lui est possible de régler ce genre de problèmes, et il est en train de les régler.



[Texte]

**The Chairman:** I am troubled by your comments on the need to maintain deposit insurance without any element of co-insurance. I understand your argument. Your argument is that introducing an element of co-insurance would ultimately lead to a decrease in competition. On the other hand, maintaining full deposit insurance without any element of co-insurance takes all the pressure off the consumer.

In public policy, one looks for a balance. On at least two occasions in the last decade, the committee has expressed itself of the view that there ought to be at least a small element of co-insurance, simply because there ought to be some onus on the consumer to shop intelligently.

As I listen to you this morning, I find that I am torn between the desirable public policy outcome of increasing and maintaining competition, and the equally desirable public policy outcome of forcing consumers to have some element of responsibility for their actions.

I understand the position you took. You understand our dilemma in those conflicting objectives. However, is there not another way in which the benefits of competition you so aptly described could be achieved, other than what appears to us to be an expensive method of achieving, which is maintaining full deposit insurance?

**Mr. D'Alessandro:** Again, I come back to my premise, which is the notion that co-insurance will lead the consumer to discriminate, and that the consumer will therefore make the choice and be the judge of which institution is sound and which institution is not sound. Fundamentally, that is where I have my problem.

**The Chairman:** Is that not what markets are all about?

**Mr. D'Alessandro:** That is what markets are all about, if you are starting with a clean sheet of paper. We do not have a clean sheet of paper. We have institutions now that are of such a large size, and which are perceived as being too big to fail, and have reached that pantheon.

I come back to the point that, in all the failures we have had in this country, the big losers have been those who should have been, or were, the most informed. I am not making this up. Go and find the facts. The big losers in the Standard Trustco and the Central Guaranty failures were people who had access to the chairman, to the business plans and to monthly budgets. They did not lend \$50,000; in some cases they lent \$500 million to \$600 million. If people like that could not figure out that these companies were on the precipice, why should my mother be able to figure that out? She is an immigrant to this country, and does not speak English well. I do not feel at all bad that my mother and your mother can go to a bank, and if that bank advertises that it is a licensed institution and properly regulated, then she should not have to worry one iota. I do not feel bad as a Canadian that that is the type of facility we provide to our savers.

[Translation]

**Le président:** Je suis troublé par vos commentaires sur la nécessité de maintenir l'assurance-dépôt sans coassurance. Je comprends votre point de vue. Vous pensez qu'en instaurant la coassurance, on susciterait une baisse de la concurrence. Par ailleurs, le fait de maintenir l'assurance-dépôt dans son intégralité sans aucune coassurance enlève toute pression des épaules du consommateur.

Le citoyen recherche l'équilibre dans les politiques gouvernementales. Au moins deux fois au cours de la décennie écoulée, le comité a déclaré qu'il fallait qu'il y ait au moins un élément de coassurance mineur, ne serait-ce que pour obliger le consommateur à agir intelligemment.

En vous écoutant ce matin, je suis partagé entre l'objectif que vise la politique gouvernementale en voulant accroître et maintenir la concurrence, objectif que je considère comme étant très louable, et cet autre objectif tout aussi louable, qui vise à forcer le consommateur à assumer une part de responsabilité par rapport à ses actions.

Je comprends la position que vous avez endossée. Vous comprenez le dilemme que nous pose la nature conflictuelle des deux objectifs cités. Toutefois, n'y a-t-il pas une autre façon de se prévaloir des avantages de la concurrence que vous avez si bien décrits, à part celle qui nous semble coûteuse et qui consiste à maintenir l'assurance-dépôt dans son intégralité?

**M. D'Alessandro:** Je reviens sur le fait que la coassurance amènera le consommateur à établir des distinctions entre les compagnies, à effectuer des choix et à juger quelle institution est fiable et quelle ne l'est pas. C'est essentiellement ici que le bât blesse, à mon avis.

**Le président:** N'est-ce pas là la loi du marché?

**M. D'Alessandro:** Ce serait la loi du marché si l'on partait sur un pied d'égalité, mais ça n'est pas le cas. Nous avons aujourd'hui des institutions que l'on juge trop importantes pour faire faillite si bien qu'elles surclassent toutes les autres.

J'en reviens à ce que dans toutes les faillites enregistrées dans ce pays, les grands perdants ont été ceux qui auraient dû être ou qui étaient les mieux informés. Je n'invente rien. Les faits sont là pour prouver mes dires. Dans la faillite de *Standard Trustco* et de *Central Guaranty*, les grands perdants étaient des gens qui pouvaient s'adresser au président et qui avaient accès aux plans d'entreprise et aux budgets mensuels des sociétés. Ces personnes n'ont pas investi 50 000 dollars, dans certains cas, elles ont investi entre 500 et 600 millions de dollars. Si des personnes aussi bien informées ne pouvaient prévoir que les sociétés en cause étaient sur le point de faire faillite, pourquoi ma mère devrait-elle être capable de le faire? Ma mère est une immigrante qui ne parle pas bien l'anglais. Je suis très à l'aise de penser que ma mère et la vôtre puissent aller dans une banque, s'il s'agit d'une banque qui insiste sur le fait qu'elle est une institution autorisée et soumise à une réglementation appropriée, car je saurais qu'elles n'ont pas à s'inquiéter un seul instant. En tant que

[Text]

**The Chairman:** I have trouble understanding what makes financial institutions so special. Your mother or my mother could have gone out and bought a house in Toronto at the peak of the market, a house which might well be worth 20 to 50 per cent less now than it was when she bought it, and you would not expect a legislative body to protect her. Similarly, she could have invested in mutual funds. Where is the line?

**Mr. D'Alessandro:** The line is that financial institutions are special. They are like pharmaceutical companies. You would not want people to find a drug, put an ad on it and sell it. Financial institutions are essential to our economy. They play an essential role. We encourage people to save. They are the depository of a trust and of people's pensions, because they play this myriad role which is so critical. I think they are in a category that is different from a real estate purchase, or from buying a car that depreciates in value.

**Senator Stewart:** What about mutual funds?

**Mr. D'Alessandro:** Mutual funds are interesting. I heard the remark that a lot of money is drifting into mutual funds and is doing so on an uninsured and unguaranteed basis. Much of the money going into mutual funds is still under the control of the same banking system. The biggest mutual fund complexes in Canada are owned by the banks, so it is out of one pocket and into another.

There is much more information out there regarding mutual funds than one might suppose. The average purchaser of mutual funds is much better informed than we think. Frankly, there has not been any evidence yet that mutual funds need regulation beyond what is already there.

**Senator Stewart:** Your mother would not buy any?

**Mr. D'Alessandro:** I do not think she buys mutual funds, no.

**The Chairman:** You have stressed savings instruments. You have said repeatedly that they are savings that ought to be insured. That argument was made yesterday. That leads me to infer from what you have said that there would be certain products of insurance companies — and perhaps of term insurance, which I do not think can be classified as a savings instrument — and which should not be insured. Am I correct to draw that inference?

Given the stress you lay on savings products, what is your reaction to the \$60,000 limit? As I listen to you, you seem to be arguing implicitly that it is, or that it ought to be, unlimited?

**Mr. D'Alessandro:** No, I do not think it ought to be unlimited. The \$60,000 figure was introduced some years ago. If we wrote that figure up for inflation, it would probably be

[Traduction]

Canadien, je suis satisfait de la structure que nous mettons à la disposition des épargnants.

**Le président:** Je comprends mal ce qui rend les institutions financières si spéciales. Votre mère et la mienne auraient pu, lorsque le marché a atteint des sommets, aller à Toronto et acheter une maison qui pourrait bien valoir 20 à 50 p. 100 de moins aujourd'hui qu'à l'époque où elles l'auraient achetée et vous n'auriez pas demandé qu'un organe législatif les protège. Votre mère et la mienne auraient pu aussi investir dans des fonds mutuels. Où la responsabilité de protéger le citoyen s'arrête-t-elle?

**Mr. D'Alessandro:** Au fait les institutions financières ont un caractère spécial. Elles sont comme les sociétés pharmaceutiques. On ne voudrait pas que les gens mettent un médicament au point, y collent une étiquette et le vendent. Les institutions financières sont vitales pour notre économie. Elles jouent un rôle essentiel. Nous encourageons les gens à épargner. Les institutions financières ont la confiance des gens, qui leur confient leurs rentes parce qu'elles jouent une multitude de rôles qui sont essentiels. Leur clientèle est différente de celle des agences immobilières ou de celle des concessionnaires qui vendent des véhicules qui se déprécient.

**Le sénateur Stewart:** Que dire des fonds mutuels?

**Mr. D'Alessandro:** Les fonds mutuels sont intéressants. J'ai entendu dire que des sommes considérables y étaient investies, sans assurance, ni garantie. Une grande partie des sommes investies dans les fonds mutuels sont encore sous le contrôle du même système bancaire. Les plus importants conglomérats de fonds mutuels du Canada appartiennent à des banques, ce qui veut dire que l'argent sort d'un côté pour être récupéré de l'autre.

Il existe beaucoup plus d'informations sur les fonds mutuels qu'on ne peut le supposer. L'acheteur moyen de fonds mutuels est beaucoup mieux informé qu'on ne le pense. Franchement, rien n'indique pour le moment qu'il soit nécessaire de réglementer le secteur des fonds mutuels plus qu'il ne l'est déjà.

**Le sénateur Stewart:** Est-ce que votre mère achète des fonds mutuels?

**Mr. D'Alessandro:** Je ne pense pas qu'elle en achète, non.

**Le président:** Vous avez parlé de l'importance des différents instruments d'épargne. Vous avez répété à plusieurs reprises que certains types d'épargne devaient être assurés. On l'a souligné hier. Ce que vous avez dit m'amène à conclure que certains des produits des compagnies d'assurance, et peut-être les assurances temporaires qui, à mon avis, ne peuvent être considérées comme des instruments d'épargne, ne devraient pas être assurés. Ai-je raison de tirer cette conclusion?

Étant donné l'importance que vous attachez aux produits d'épargne, que pensez-vous de la limite de 60 000 dollars? En vous écoutant, j'ai l'impression que vous affirmez implicitement que la garantie accordée est, ou devrait être, illimitée. Ai-je raison?

**Mr. D'Alessandro:** Non, je ne pense pas que cette garantie doive être illimitée. Le chiffre de 60 000 dollars a été arrêté il y a quelques années. Si nous augmentions ce chiffre pour tenir



[Texte]

closer to \$100,000 now, so there is room for the insured limits to be increased.

**The Chairman:** At 100 per cent coverage?

**Mr. D'Alessandro:** Yes, at 100 per cent coverage up to certain limits.

What should those limits be? We should examine the issue and propose a set of limits. In the end, my view is that the average, unsophisticated investor should not be concerned about with whom he places his money. Those who argue for co-insurance are saying that unsophisticated investors should subscribe to "buyer beware," and that he would do the analysis of the financial statements. He would not do anything of the kind.

**The Chairman:** But we may have a modest meeting of minds here if we took an estimate of what the unsophisticated investor might have, which is certainly probably not \$100,000. Therefore, as I listen to you, it seems to me that you would be prepared to accept either co-insurance or no insurance beyond the level that the unsophisticated investor would be likely to have, is that right?

**Mr. D'Alessandro:** Yes. You will notice that all those making proposals for co-insurance do not make them in that way. Do you know why? Because it does not achieve their purpose. If you made a proposal for co-insurance in the manner you were proposing —

**The Chairman:** Which is 100 per cent up to a limit, and then co-insurance for the excess —

**Mr. D'Alessandro:** — then you do not create a barrier to entry. People can come into the business. Those arguing for co-insurance want it from the first dollar.

**The Chairman:** For what it is worth, in the reports of this committee, twice we have argued for a limit of somewhere in the \$25,000 to \$30,000 range as 100 per cent coverage, and an element of coverage beyond that.

Could you comment on the products? Am I right to say that you are arguing that what should be insured are savings products, and that the products which are clearly not savings products should not be insured?

**Mr. D'Alessandro:** I would like to think about that. I am thinking of something like an annuity, for example. Is it a savings product or an entitlement to a revenue stream that someone will live with?

**The Chairman:** It is clearly not term insurance, is it?

**Mr. D'Alessandro:** It is not a savings product. In the interim, if a tragedy happens, let us say, and one of Confederation Life's clients passes away, then are those people now left to say, "Well, I wonder if I am going to get paid, or to what extent?" We ought to examine the issue.

[Translation]

compte de l'inflation, il s'élèverait probablement à près de 100 000 dollars aujourd'hui, ce qui veut dire que les limites assurées peuvent être augmentées.

**Le président:** Pour une couverture de 100 p. 100?

**M. D'Alessandro:** Oui, à 100 p. 100, mais jusqu'à un certain plafond.

Quel doit être ce plafond? Nous devrions examiner la question et faire des propositions. En fin de compte, je pense que l'investisseur moyen qui n'a pas vraiment d'expérience ne devrait pas se préoccuper de savoir où il place son argent. Ceux qui sont en faveur de la coassurance disent que les investisseurs inexpérimentés devraient endosser le principe qui veut que «l'acheteur prenne garde» et analyser les états des institutions financières. L'investisseur inexpérimenté ne fera rien de tout ça.

**Le président:** Mais nous pourrions mettre nos humbles connaissances en commun et tenter d'estimer les sommes placées par l'investisseur non expérimenté, qui n'atteignent probablement pas 100 000 dollars, c'est certain. Ainsi, en vous écoutant, j'ai l'impression que vous seriez prêt à accepter la coassurance ou pas d'assurance du tout au-delà de la somme limite que l'investisseur non expérimenté est susceptible de placer. Est-ce que j'ai raison?

**M. D'Alessandro:** Oui. Vous remarquerez que tous ceux qui font des propositions de coassurance ne les formulent pas en ce sens. Savez-vous pourquoi? Parce que cela ne correspond pas à leurs objectifs. Si les propositions de coassurance étaient présentées de la façon dont vous le proposez...

**Le président:** Qui est de 100 p. 100 jusqu'à un certain plafond et l'apport de la coassurance pour la somme excédentaire...

**M. D'Alessandro:** ...à ce moment-là, vous ne créez pas d'entrave à l'entrée sur un marché. Les gens peuvent s'y tailler une place. Ceux qui militent en faveur de la coassurance veulent une couverture au premier dollar.

**Le président:** Soit dit en passant, dans ses rapports, le comité a à deux reprises préconisé un plafond approximatif de 25 000 à 30 000 dollars couvert à 100 p. 100 et une couverture partielle pour les sommes supérieures à ce plafond.

Avez-vous des commentaires au sujet de ces produits? Ai-je raison de dire que vous affirmez que ce qu'il faut assurer, ce sont les produits d'épargne et que les produits qui ne sont manifestement pas des produits d'épargne ne devraient pas l'être?

**M. D'Alessandro:** J'aimerais réfléchir à la question. Je pensais par exemple aux rentes. S'agit-il d'un produit d'épargne ou d'un niveau de revenu auquel une personne a droit pour vivre?

**Le président:** Il ne s'agit manifestement pas d'une assurance temporaire, n'est-ce pas?

**M. D'Alessandro:** Il ne s'agit pas d'un produit d'épargne. En attendant, si une tragédie survient, par exemple que l'un des clients de la Confédération-Vie décède, les bénéficiaires pourront toujours dire: «Je me demande si je vais être payé et dans quelle mesure». Nous devons examiner cette question.

*[Text]*

The objective should be to provide the average Canadian person with comfort that his dealings up to certain levels with licensed and regulated financial institutions are safe and secure.

**Senator Stewart:** What about inflation? Are you talking just in terms of the nominal amount, or the real amount?

**Mr. D'Alessandro:** We should start with the nominal amounts. Once we have a system in place that functions, then we can turn to the second issue.

**Senator Meighen:** What about stacking? Do you have any problems with that?

**Mr. D'Alessandro:** Yes, I do. Studies indicate that stacking is not the problem that everybody thinks it is.

**The Chairman:** But you would stop stacking?

**Mr. D'Alessandro:** Yes, I would.

**The Chairman:** Would you give us a note at your convenience as to what products should be included and what should not be included? As well, would you also give us the information which Mr. Pietroski offered vis-à-vis the United States.

**Senator Angus:** The insolvency structures.

**The Chairman:** Yes. Thank you very much for coming.

Honourable senators, we are adjourned until 2:00 p.m. when we will hear from the CDIC.

The committee adjourned until 2:00 p.m.

Upon resuming.

**The Chairman:** We are here to continue the study we have been pursuing for a day and a half.

Our first witnesses this afternoon are Grant Reuber, the Chairman of the Board of the Canada Deposit Insurance Corporation, and Jean-Pierre Sabourin, who is the President and CEO.

I understand, Mr. Reuber, that you, or both you and Mr. Sabourin, will give an oral presentation, following which we will ask questions.

As a preamble, a number of issues have arisen in the last day and a half which are clearly within your current terms of reference, so I suspect that a number of those issues may come up, too.

Finally, senators should be aware that Mr. Reuber and Mr. Sabourin will be here again on Tuesday or Wednesday of next week to discuss deposit insurance specifically. The focus today is on what lessons have been learned by CDIC as a result of the failure of Confederation Trust.

*[Traduction]*

L'objectif devrait être de fournir au Canadien moyen l'assurance que les transactions qu'il effectue jusqu'à un certain plafond avec des institutions financières autorisées et réglementées sont sûres.

**Le sénateur Stewart:** Et l'inflation? Est-ce que vous parlez seulement des valeurs nominales ou du montant indexé?

**M. D'Alessandro:** Nous devrions commencer avec les valeurs nominales. Une fois le système opérationnel, nous pourrions alors nous pencher sur la deuxième question.

**Le sénateur Meighen:** Que pensez-vous des personnes qui placent plus de 60 000 dollars dans un même compte? Cela constitue-t-il un problème à vos yeux?

**M. D'Alessandro:** Oui, les études montrent que l'accumulation des épargnes n'est pas aussi problématique que chacun se plaît à le penser.

**Le président:** Mais mettriez-vous un terme à cette façon de procéder?

**M. D'Alessandro:** Oui, en effet.

**Le président:** Quand vous le pourrez, pourriez-vous nous préciser par écrit les produits qui devraient être couverts et ceux qui ne devraient pas l'être? Pourriez-vous aussi nous transmettre les renseignements que M. Pietroski a proposé de nous fournir concernant les États-Unis?

**Le sénateur Angus:** Sur les structures d'insolvabilité.

**Le président:** Oui. Merci beaucoup d'avoir comparu devant nous.

Honorables sénateurs, le comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures. Il entendra alors des représentants de la SADC.

Le comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

Reprise des travaux.

**Le président:** Nous sommes réunis pour poursuivre l'étude que nous avons entreprise il y a un jour et demi.

Les premiers témoins cet après-midi sont Grant Reuber, président du conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada, et Jean-Pierre Sabourin, président et chef de la direction.

Si j'ai bien compris, monsieur Reuber, vous et M. Sabourin avez l'intention de présenter d'abord un exposé, après quoi nous vous interrogerons.

Plusieurs questions soulevées depuis un jour et demi relèvent clairement de votre mandat actuel. Je suppose donc que vous en parlerez vous aussi.

Enfin, les sénateurs devraient savoir que MM. Reuber et Sabourin reviendront mardi ou mercredi prochain, afin de discuter plus particulièrement de l'assurance-dépôts. L'exposé de cet après-midi portera sur les leçons qu'a tirées la SADC de la faillite de La Compagnie de fiducie Confédération.



[Texte]

Having said that, I will nevertheless be reasonably flexible in interpreting questions. If some of them lap into things that logically fit next week, I will not rule them out of order, but senators should understand that the primary focus today is the lessons which have been learned from the failure of Confederation Trust, and that the primary focus next Tuesday will be on what can and should be done to change deposit insurance.

Mr. Reuber, thank you very much for coming.

**Mr. Grant Reuber, Chairman of the Board, Canada Deposit Insurance Corporation:** Mr. Chairman, Mr. Sabourin and I are glad to be back to address this committee. Today we will divide the discussion into two parts: the first part to deal with Confederation Trust and some of the lessons that are learned from that, and the second part to deal with CompCorp.

You have been provided with an outline. Attached to it are two appendices, one dealing with the Confederation Trust situation and the second dealing with the broader question of the rationale that underlies deposit insurance, and how that affects considerations regarding CompCorp.

I will ask Mr. Sabourin, who lived through the entire life of Confederation Trust, to speak to the first part for a few minutes, and to touch on the highlights of what is in Appendix 1.

**Mr. Jean-Pierre Sabourin, President and CEO, Canada Deposit Insurance Corporation:** As you are aware, Mr. Chairman, CDIC is responsible to insure deposits held in member institutions. Membership is restricted by statute to bank, trust and loan companies, both federally and provincially incorporated and regulated. CDIC has no jurisdictions in regard to life insurance companies. Therefore, with your understanding, we will restrict our comments to the CDIC member institution, Confederation Trust, the deposit-taking subsidiary of Confederation Life.

We have already provided you with some documentation on Confederation Trust, which I will refer to as CTC for ease of reference. I hope you will allow me a few moments to recap issues relating to CTC insofar as its background, process and procedure. Please cut me off if I am too long-winded.

It is CDIC's opinion that the ultimate cause of the liquidation of CTC was the demise of its parent, Confederation Life, since CTC's existence, was inextricably linked to its parent. That is not to say that CTC did not have its own problems. In our opinion, CTC had at one time imprudent lending policies, poor management controls and an inappropriate compensation scheme for key employees that placed emphasis on short-term growth and profitability, rather than long-term sustainable quality growth and earnings.

[Translation]

Ceci étant dit, j'interpréterai les questions de manière relativement souple. Même si certaines se rapportent à des sujets qui, logiquement, devraient être traités la semaine prochaine, je ne les rejeterai pas, mais les sénateurs devraient comprendre que la séance d'aujourd'hui porte principalement sur les leçons qui ont été tirées de la faillite de La Compagnie de fiducie Confédération et que celle de mardi prochain portera sur les modifications qui peuvent et devraient être apportées à l'assurance-dépôts.

Monsieur Reuber, je vous remercie beaucoup de venir témoigner.

**M. Grant Reuber, président du conseil d'administration, Société d'assurance-dépôts du Canada:** Monsieur le président, M. Sabourin et moi-même sommes ravis de témoigner à nouveau devant le comité. Notre exposé d'aujourd'hui comprend deux parties: la première traite de La Compagnie de fiducie Confédération et de quelques leçons que nous avons tirées de cette affaire et la seconde, de la SIAP.

On vous a remis un résumé auquel s'ajoutent deux annexes. La première traite de la situation de La Compagnie de fiducie Confédération et la seconde, de la question plus générale de la raison d'être de l'assurance-dépôts et des liens avec la SIAP.

Je prierais M. Sabourin, qui a suivi le dossier de La Compagnie de fiducie Confédération depuis le début, de présenter brièvement la première partie de notre exposé et de faire ressortir les grandes lignes de l'annexe 1.

**M. Jean-Pierre Sabourin, président et chef de la direction, Société d'assurance-dépôts du Canada:** Comme vous le savez, monsieur le président, la SADC est chargée d'assurer les dépôts détenus dans les institutions membres. La loi prévoit que seules les banques, les sociétés de fiducie et les sociétés de prêt incorporées au niveau fédéral et provincial et réglementées par les autorités fédérales et provinciales peuvent être membres. La SADC n'a aucune compétence sur les sociétés d'assurance-vie. Par conséquent, si vous le permettez, nous limiterons nos propos à l'institution de dépôts membre de la SADC qu'était La Compagnie de fiducie Confédération, filiale de La Confédération, Compagnie d'assurance-vie.

Nous vous avons déjà remis de la documentation sur La Compagnie de fiducie Confédération, que j'appellerai la CFC pour être plus bref. J'espère que vous m'accorderez quelques minutes pour récapituler l'historique, le processus et les procédures. N'hésitez pas à m'interrompre si je suis trop long.

La SADC est d'avis que le facteur principal de la faillite de la CFC a été la faillite de la société mère, La Confédération, Compagnie d'assurance-vie, les deux sociétés ayant des liens inextricables. Cela ne veut pas dire que la CFC n'avait pas ses propres problèmes. À notre avis, la CFC a poursuivi des politiques de prêt imprudentes, elle a exercé des contrôles de gestion peu rigoureux et a offert aux employés clés un programme de rémunération axé sur la croissance à court terme et sur la rentabilité, plutôt que sur la croissance à long terme d'actifs de qualité et des profits.

## [Text]

What was done about CTC and its problems over time? A number of initiatives were undertaken by the regulators, CDIC and Confederation Life. We believe that the problems of CTC were being addressed. Confederation Life, the parent, took a number of initiatives to rehabilitate CTC. After identification of the problems, Confederation Life continued to support CTC, and CDIC took comfort in their commitment.

Actions taken by Confederation Life included capital injections, rationalization of the business, reducing nonperforming loans, changing management, retaining experts to examine and advise on management policies and to develop options to exit the trust business. All of these actions provided assurances to CDIC that the problems were being addressed in an orderly fashion. Subsequent events at Confederation Life in 1994 overtook the situation at CTC. Both companies were taken over by the regulators, as you are aware, and both were placed in formal winding up.

Our preliminary estimate is that our losses could be in the magnitude of 5 per cent of the total deposit claims being paid. As you are aware, we are in the final stages of the payout process, which we will be doing on October 3. We have made arrangements to transfer the deposit base to the National Bank.

We believe that there is no doubt that the continued support of the parent reduced CDIC's exposure to loss, and contributed to loss minimization for CDIC.

We gave you a couple of numbers insofar as the size dimension. The value of deposits is \$686 million, 97.6 per cent insured, 80 per cent brokered. There are approximately 40,000 depositors in CTC and the size of the assets are about \$790 million as at June 30, with 5.6 per cent nonperforming loans.

I will now talk about lessons learned. Not only in this case but in other cases, there is the issue of not relying on the parent, or problems with the holding company. We are concerned that reliance on the parent support should not be a substitute for the viability of a subsidiary. We will be considering the continued reliance on parents and a policy for dealing with that aspect. Our view is that the institutions which are members of CDIC should be stand-alone operations, and should be able to manage their business and be profitable. If there are problems with a parent, the parent should at all times ensure that the institution is fully capitalized without delay.

**The Chairman:** I understood you to have said that, in a case where you have a CDIC insured company which is a wholly owned subsidiary of another company, financial institution or not, the CDIC-insured institution ought to be viewed as a stand-alone operation, and it should not be assumed that the owner, the parent as you call it, will come to the rescue; that you should, in fact, effectively regulate as if that owner did not exist?

## [Traduction]

Comment a-t-on réagi face aux problèmes de la CFC? Les autorités, la SADC et La Confédération, Compagnie d'assurance-vie, ont pris diverses mesures. Nous pensons que les problèmes de la CFC étaient en train de se régler. La société mère a pris des mesures pour assainir les finances de la CFC. Après avoir pris conscience du problème, La Confédération, Compagnie d'assurance-vie, a continué d'appuyer la CFC, et la SADC a été rassurée par cet engagement.

Les mesures prises par La Confédération, Compagnie d'assurance-vie, comprenaient l'injection de capitaux, la rationalisation des activités, la réduction des prêts non productifs, le remplacement de la direction, le recours à des experts pour examiner la situation, pour donner des conseils sur les politiques de gestion et pour trouver des solutions afin de se retirer du secteur des fiducies. Toutes ces mesures ont donné à la SADC l'assurance qu'on s'attaquait aux problèmes de façon ordonnée. Les événements survenus à La Confédération, Compagnie d'assurance-vie, en 1994 ont bousculé pour la CFC. Comme vous le savez, les autorités ont pris le contrôle des deux sociétés, qui ont été mises en liquidation.

Selon nos estimations préliminaires, nos pertes pourraient représenter 5 p. 100 de l'ensemble des demandes de remboursement de dépôts acquittées. Nous achevons actuellement les préparatifs du paiement, qui s'effectuera le 3 octobre. Nous nous sommes entendus pour transférer les dépôts à la Banque Nationale.

Il ne fait aucun doute dans notre esprit que le soutien continu de la société mère a atténué les risques pour la SADC et contribué à réduire nos pertes au minimum.

Nous vous avons fourni quelques chiffres pour donner une idée de l'ordre de grandeur. La valeur des dépôts s'établit à 686 millions de dollars, dont 97,6 p. 100 sont assurés et 80 p. 100 ont été confiés à des courtiers. Il y a environ 40 000 déposants et l'actif se chiffrait à environ 790 millions de dollars au 30 juin, dont 5,6 p. 100 de prêts non productifs.

Passons maintenant aux leçons que nous avons tirées. Dans ce cas-ci comme dans d'autres, il faut ne pas tabler sur la société mère ou se méfier des problèmes de la société de portefeuille. Nous estimons que l'appui de la société mère ne devrait pas remplacer la viabilité d'une filiale. Nous étudierons la question du recours continu à l'appui de la société mère et énoncerons une politique à ce sujet. Nous pensons que les institutions membres de la SADC devraient être indépendantes et pouvoir gérer leurs opérations de manière à être rentables. Lorsqu'une société mère est en difficulté, elle devrait toujours s'assurer que l'institution membre est entièrement capitalisée sans délai.

**Le président:** Si je vous ai bien compris, lorsqu'une institution protégée par la SADC est une filiale d'une autre entreprise, institution financière ou non, l'institution assurée par la SADC devrait être considérée comme une société indépendante et il ne faudrait pas supposer que le propriétaire, la société mère comme vous l'appellez, viendra à la rescousse en cas de difficulté; il faudrait plutôt faire comme si ce propriétaire n'existait pas.



[Texte]

**Mr. Reuber:** That is exactly right. Every tub on its own bottom, is another way of describing it.

**The Chairman:** Can you tell us anything about the linkage, if any, or the makeup or commonality, if any, which existed between the board of Confederation Trust and the board of Confederation Life? Were they the same people? Was one a subset of the other, or were they independent boards?

**Mr. Sabourin:** It is my understanding that they had two separate boards, and the trust company had its own board of directors.

**The Chairman:** With independent directors who were not employees, managers or board members of the parent company?

**Mr. Reuber:** I am not sure, but I believe they were in large part internal directors. Someone may know more, clearly, than I.

**The Chairman:** I wanted to be very clear on the point you were making at the beginning.

**Mr. Sabourin:** We are basically concerned with a two-pronged approach. Will a parent continue to support a subsidiary when an institution is perpetually losing money? The other question is with regard to access to information to be able to satisfy ourselves that the parent has the financial capability of continuing to support the sub. That is just a comment insofar as reliance on the parent.

Another lesson learned is importance of diversification. We have put a lot of emphasis on diversification. Our standards of sound business and financial practices, which we have here and have provided you, or the bylaws themselves, talk about risk management techniques and about how to manage a portfolio prudently insofar as diversification and concentration of risk.

The bylaws go into great detail about the risk management technique. As a matter of fact, in our bylaws "prudent" with respect to member institution means "determine with the careful and practical judgment that would be exercised by knowledgeable people in the financial institutions industry, having regard to the objectives of the member institution, all risks to which a member institution is exposed, including credit risk and other risks, and the amount and nature of the member institution's capital."

Our standards of sound business and financial practices which were put in place in mid-1993 certainly deal with the importance of diversification. It would have been preferable to have had those standards a lot sooner, but we cannot turn the clock back. Those standards are now law, and institutions must follow them.

My next point is the importance of standards of sound business and financial processes, instead of simply reliance on financial ratios and accounting.

When we looked at introducing the standards in late 1980, our original plan was to define standards to a ratio-driven approach. We were developing a set of standards that would be a surrogate

[Translation]

**M. Reuber:** Vous avez très bien compris. Que chacun se mêle de ses oignons, si vous me permettez l'expression.

**Le président:** Pouvez-vous nous décrire le lien, s'il y en a un, ou les points communs, entre le conseil d'administration de La Compagnie de fiducie Confédération et celui de La Confédération, Compagnie d'assurance-vie? Y retrouvait-on les mêmes personnes? L'un dépendait-il de l'autre ou étaient-ils indépendants?

**M. Sabourin:** Je crois comprendre qu'il y avait deux conseils distincts et que la société de fiducie avait le sien.

**Le président:** Les administrateurs étaient indépendants, ils n'étaient pas employés, cadres ni administrateurs de la société mère?

**M. Reuber:** Je ne suis pas certain, mais je pense qu'il y avait surtout des administrateurs internes. Quelqu'un est peut-être mieux renseigné que moi à ce sujet.

**Le président:** Je voulais m'assurer d'avoir bien compris votre observation du début.

**M. Sabourin:** Nous proposons essentiellement un mécanisme à deux volets. Une société mère continuera-t-elle de soutenir une filiale qui perd sans cesse de l'argent? L'autre question touche à l'accès à l'information nécessaire pour nous convaincre que la société mère a la capacité financière de continuer d'appuyer la filiale. Il s'agit tout simplement d'une observation au sujet du rôle de la société mère.

Une autre leçon est que la diversification est importante. Nous insistons beaucoup sur la diversification. Notre Code des pratiques commerciales et financières saines, que nous vous avons fourni, ou les règlements eux-mêmes, décrit des techniques de gestion des risques et des mesures à adopter pour gérer le portefeuille avec prudence pour le diversifier et éviter de concentrer les risques.

Les règlements exposent en détail la technique de gestion des risques. D'ailleurs, dans nos règlements, une institution membre est qualifiée de «prudente» lorsqu'elle détermine, en exerçant le jugement prudent et pratique qu'exerceraient des membres bien renseignés du milieu financier et, compte tenu de ses objectifs, tous les risques auquel elle est exposée, notamment les risques de crédit, ainsi que le montant et la nature de son capital.

Notre code des pratiques commerciales et financières saines, qui a été mis en place au milieu de 1993, insiste sur l'importance de la diversification. Il aurait été préférable d'adopter ce code beaucoup plus tôt, mais nous ne pouvons pas revenir en arrière. Ce code est désormais obligatoire et les institutions doivent l'observer.

Par ailleurs, il importe de mettre en oeuvre des pratiques commerciales et financières saines plutôt que de s'en tenir aux ratios financiers et aux pratiques comptables.

Lorsque nous avons songé à imposer des normes à la fin des années 80, nous avions l'intention de les définir en fonction de ratios. Nous voulions concevoir un code qui témoignerait d'une

*[Text]*

for good corporate governance, and member institutions meeting those ratios would be considered to be soundly managed.

That was acceptable wisdom at the time, and that is the approach taken in many jurisdictions around the world today. However, ratio driven standards permit a company to appear to be operating well because the ratios are based on accounting numbers, and if the institution does not recognize its problem, the ratios would not be triggered. Ratios are based on after-the-fact financial information. In other words, they trigger the ratios. If they trigger the ratios, the company is already in trouble.

The development of our standards reflect the fact that we found that a better approach is that the company should have sound and prudent policies to reduce a likelihood that problems will occur. That is what our standards basically do.

The process is that the institutions should have in place sound, prudent management risk techniques. Unfortunately, although that seems like a common sense approach, at the time we started dealing with them we found that we were thought of as a bit radical in our approach.

At this time, CDIC is in the final stages of introducing a comprehensive standards assessment program, whereby member institutions will need to consider and report to CDIC regarding compliance with the standards. We amended our original approach as we started this standards assessment process, and now require that member institutions self-assess their compliance to the standards. The regulator's role will be to ascertain and report to CDIC that the institution has properly complied with the standards.

One of the lessons learned, obviously, is that financial ratios and accounting is very good historical information but it does not deal with the problem or the cause. Insofar as our standards, we are dealing basically with putting in place processes and identifications to emphasize that you must have in place risk management techniques. It is too late once the loans are on the books of the institution.

Another of the important things about our standards is that they do emphasize the oversight duties and responsibilities of the board of directors. That is obviously the next point for us. We feel that the board of directors and management, in a lot of cases in the past, have been able to point fingers at regulators or the deposit insurer, but in fact it is their responsibility to manage the institution soundly and prudently.

With regard to our standards assessments process, we are requiring that both the board of directors and management sign acknowledgements that the institution is, in fact, following the standards. In fact, failure to follow our standards will represent for us an increased risk to CDIC, and nonadherence is seen as an early warning indicator of potential problems.

*[Traduction]*

bonne régie d'entreprise. Les institutions membres qui auraient atteint ces ratios auraient été considérées comme des entreprises bien gérées.

C'était une méthode acceptable à l'époque et c'est encore celle qui s'applique dans de nombreux pays actuellement. Mais des normes reposant sur des ratios permettent à une entreprise de donner l'impression qu'elle fonctionne bien parce que les ratios se fondent sur des données comptables. Si l'institution ne prend pas conscience de ses difficultés, les ratios ne servent à rien. Les ratios reposent sur de l'information obtenue après coup. Autrement dit, lorsqu'un ratio donne l'alerte, la société est déjà en difficulté.

L'élaboration de notre code tient compte du fait qu'il nous paraît plus souhaitable que la société mette en oeuvre des politiques saines et prudentes afin de réduire la possibilité d'éprouver des difficultés. Voilà essentiellement l'objectif de notre code.

Le processus prévoit que les institutions mettent en place des techniques de gestion saine et prudente des risques. Malheureusement, malgré le bon sens de cette démarche, nous nous sommes aperçus, quand nous avons commencé à en discuter avec les institutions, qu'elles la trouvaient un peu radicale.

La SADC achève actuellement de mettre en oeuvre un programme complet d'évaluation du code selon lequel les institutions membres devront consulter la SADC et lui rendre des comptes au sujet de l'observation du code. Nous avons modifié notre démarche lorsque nous avons entrepris ce processus d'évaluation du code et nous exigeons désormais que les institutions membres déterminent elles-mêmes dans quelle mesure elles observent le code. Le rôle de l'organisme de réglementation consistera à vérifier que l'institution observe bien le code et à communiquer ces renseignements à la SADC.

L'une des leçons que nous avons tirées est bien sûr que les ratios financiers et les données comptables fournissent d'excellents renseignements chronologiques mais qu'ils ne règlent pas le problème. En ce qui concerne notre code, nous essayons essentiellement de mettre en place des processus et des mécanismes faisant ressortir la nécessité d'appliquer des techniques de gestion des risques. Il est trop tard lorsque les prêts sont comptabilisés dans les livres de l'institution.

Un autre aspect important de notre code est qu'il tente de faire ressortir les obligations et les responsabilités du conseil d'administration. Il s'agit évidemment d'un autre aspect important à nos yeux. Nous sommes d'avis que, bien souvent par le passé, le conseil d'administration et la direction ont pu pointer du doigt les autorités réglementaires ou la société d'assurance-dépôts, mais en réalité, c'est à eux qu'il revient de gérer l'institution sainement et prudemment.

Quant à notre processus d'évaluation du code, nous exigeons que le conseil d'administration et la direction reconnaissent par écrit que l'institution observe effectivement le code. D'ailleurs, ne pas observer le code représente un risque accru pour la SADC et nous prévient de la possibilité que surviennent des problèmes.



## [Texte]

The benefits, therefore, are twofold: Members' boards of directors have a basis for ensuring that the institution is following good corporate governance practices. For CDIC, it will serve as an early warning system.

As mentioned in our document, CDIC now has a number of sanctions available to it that can be exercised against member institutions which fail to follow the standards. These include the use of premium surcharges and the termination of a member's policy of deposit insurance.

Insofar as the key role of the board of directors, we expect that the boards will pay particularly close attention to our standards. It is CDIC's policy, in the event of the failure of a member institution, to perform a post-mortem and review the respective roles of the board and of management. Forensic investigations are usually undertaken by the liquidators when an institution fails. CDIC has in the past pursued legal action against individuals in order to recover CDIC's losses, and will continue to do so in the future.

**The Chairman:** Including members of the board?

**Mr. Sabourin:** Yes, definitely.

**Mr. Reuber:** And auditing firms.

**Mr. Sabourin:** One of the other points which we believe must be adequately looked at is improved pricing of risk; that institutions should have systems in place and be able to manage their business to price risk appropriately, based on the level of risk.

**Mr. Reuber:** This is an area that is underdeveloped in general in the banking business. Some institutions are further along in getting a reasonable pricing of the risk they assume in various products. In the past, I do not think that has been done very well, so that is something we are kind of pushing without being very demanding at the moment. Clearly, pricing has a lot to do with how much risk you can assume. In principle, if you get the pricing right, you can handle the risk.

**The Chairman:** Can you explain how you draw a line between risk assessment and risk pricing? To me, they are inherently interlinked.

**Mr. Reuber:** They obviously are very closely interlinked and you cannot draw a line between the two of them, but in the past, attention has focused very much on risk assessment without adequate attention to the other axis, which is pricing.

**The Chairman:** But the suggestion in Mr. Sabourin's earlier comments was that even the risk assessment had not been done very well. I am not talking about a specific company. I am talking about in general, in the industry.

**Mr. Reuber:** Certainly, in some institutions it has not been very good, but to have a reasonable management approach you would need to not only assess the risk but put a reasonable price on it.

**The Chairman:** So even if they got the assessment of the risk right, it still was not necessarily priced correctly?

## [Translation]

Les avantages sont donc doubles. Les conseils d'administration des institutions membres ont des moyens de s'assurer que leur institution a de bonnes pratiques de gestion. Pour la SADC, le code constitue un système de pré-alerte.

Comme nous l'avons indiqué dans notre document, la SADC peut désormais imposer certaines sanctions aux membres qui n'observent pas le code. Mentionnons les augmentations de prime ou la résiliation de la police d'assurance-dépôts d'un membre.

En ce qui concerne le rôle clé du conseil d'administration, nous nous attendons à ce que les conseils d'administration portent une attention toute particulière à notre code. En cas de faillite d'une institution membre, la politique de la SADC prévoit un bilan de la situation et un examen des rôles respectifs du conseil d'administration et de la direction. Les bilans sont généralement établis par les liquidateurs lorsqu'une institution fait faillite. La SADC a déjà intenté, par le passé, des poursuites judiciaires contre des particuliers afin de recouvrer les montants qu'elle avait perdus et elle continuera de le faire à l'avenir.

**Le président:** Y compris des administrateurs?

**M. Sabourin:** Bien sûr.

**M. Reuber:** Et des cabinets de vérificateurs.

**M. Sabourin:** Parmi les autres points qui nous paraissent importants, je signale une meilleure appréciation des risques. Les institutions devraient avoir implanté des systèmes à cet effet et pouvoir gérer leur entreprise de manière à apprécier correctement les risques.

**M. Reuber:** Il s'agit d'un aspect peu développé dans le secteur bancaire. Certaines institutions sont en avance et capables de fixer un prix raisonnable pour les risques qu'elles assument à l'égard de divers produits. Je ne crois pas que cette tâche ait été accomplie comme il se doit par le passé. Nous exerçons donc quelques pressions en ce sens, sans trop insister pour le moment. De toute évidence, le prix dépend beaucoup du risque qu'on peut assumer. En principe, si le prix est établi correctement, on peut assumer le risque.

**Le président:** Pouvez-vous m'expliquer la différence entre l'évaluation des risques et l'appréciation des risques? Les deux me semblent intimement liées.

**M. Reuber:** Elles sont en effet intimement liées et il est impossible de tirer une ligne entre les deux, mais par le passé, on a beaucoup insisté sur l'évaluation des risques et négligé son pendant, soit le prix.

**Le président:** Mais M. Sabourin a laissé entendre que même l'évaluation des risques laissait à désirer. Je ne pense pas à une entreprise en particulier. Je parle en général, dans l'ensemble de l'industrie.

**M. Reuber:** Il est vrai que certaines institutions n'ont pas été à la hauteur, mais pour avoir une bonne méthode de gestion il faut non seulement évaluer le risque mais aussi en déterminer le prix.

**Le président:** Par conséquent, même si elles évaluaient bien les risques, le prix ne correspondait pas nécessairement?

[Text]

**Mr. Reuber:** Right. That is the point.

**Mr. Sabourin:** Another lesson of which we are obviously very aware is the need to assess assets more conservatively. When CDIC undertakes special examinations to identify risk of loss, it has been our experience that we find assets not assessed conservatively. In many cases we identify significant deficiencies in loan loss provisions. The results of our examination confirm that many problem institutions do not provide adequate loan loss provisions because it will affect their level of capital.

We have taken the step of setting up a private sector committee which we have called the Committee on Risk Assessment and Intervention Policy. It is chaired by Mr. Peter Maurice, and we have asked that committee to deal with a number of areas. One of the issues obviously is risk. There is also the valuation of assets. I will just go through it quickly.

**The Chairman:** Senator Kolber has asked this question of several other witnesses, and it seems to fit here. Even if you assess an asset conservatively on the day you make a loan, what happens if two or three years later the real estate market collapses? The original assessment was done correctly.

**Mr. Reuber:** You must take reservations against it.

**The Chairman:** Effectively, you are saying you need to do a reassessment?

**Mr. Reuber:** Exactly. You do not do it once and forget about it. Presumably, a well run institution will reassess its asset portfolio and, to the extent that there is deterioration, make provision for that deterioration and do whatever else is required to shore up its capital, and so on, to deal with the problem.

**The Chairman:** Do your new standards, or rules, or regulations, require that that reassessment be done? You said a well run institution would do —

**Senator Meighen:** He said "presumably".

**Mr. Sabourin:** It is part of their management process to identify the risks. Obviously, if they have risk management techniques, they should have been able to identify, as an example, the credit risk. If they have concerns, they should be able to do it through diversification, or concentration of risk management techniques.

**Senator Kolber:** Are there not two yardsticks? In an insurance company so heavily loaded with mortgages, there are two issues: one, will you get your money back? There are many mortgages on which you will get your money back, plus your interest, that are not worth what you are carrying them on your books for.

**Mr. Sabourin:** That would depend, obviously, on the going concern solution of the institution, if it is to remain in existence, and the security behind the loan.

**Senator Kolber:** We went through this yesterday, and I did not get any answers. If you lend money in a given year at 6 per cent, and mortgages go to 12 per cent, as they have done, it

[Traduction]

**M. Reuber:** Tout à fait. Voilà le hic.

**M. Sabourin:** Une autre leçon très évidente est la nécessité d'évaluer les éléments d'actif de manière plus conservatrice. Lorsque la SADC entreprend des examens spéciaux pour déterminer les risques de perte, elle constate souvent que les actifs n'ont pas été évalués de manière conservatrice. Dans bien des cas, les provisions pour pertes sur les prêts sont nettement insuffisantes. Les résultats de notre examen confirment que de nombreuses institutions en difficulté ne prévoient pas des provisions suffisantes parce que ces provisions réduisent le capital.

Nous avons mis sur pied un comité du secteur privé que nous avons appelé le comité des politiques d'évaluation des risques et d'intervention. Ce comité est présidé par M. Peter Maurice et nous lui avons demandé de se pencher sur diverses questions, dont le risque et l'évaluation des éléments d'actif. Je vous en parlerai rapidement.

**Le président:** Le sénateur Kolber a posé à divers autres témoins une question qui semble tout à fait pertinente dans ce contexte. Même lorsqu'on évalue un actif de manière conservatrice le jour où l'on accorde le prêt, qu'arrive-t-il deux ou trois ans plus tard si le marché immobilier s'effondre? La première évaluation a été effectuée correctement.

**M. Reuber:** Il faut prévoir le pire.

**Le président:** Vous pensez donc qu'il faut une nouvelle évaluation?

**M. Reuber:** Exactement. On ne fait pas une évaluation une fois pour toutes. Une institution bien gérée réévaluera probablement son portefeuille de temps à autre et, dans la mesure où la situation se détériore, elle créera une provision ou prendra les autres mesures qui s'imposent pour protéger son capital et faire face au problème.

**Le président:** Vos nouvelles normes, ou votre code ou règlement, prévoient-elles une telle réévaluation? Vous avez déclaré qu'une institution bien gérée ferait...

**Le sénateur Meighen:** Il a ajouté «probablement».

**M. Sabourin:** L'évaluation des risques fait partie du processus de gestion. De toute évidence, si l'institution s'est dotée de techniques de gestion des risques, elle devrait être en mesure de déterminer, par exemple, le risque du crédit. Si elle a des craintes, elle devrait faire appel à la diversification ou à la concentration des techniques de gestion des risques.

**Le sénateur Kolber:** N'y a-t-il pas deux poids deux mesures? Dans une compagnie d'assurance-vie, où le portefeuille de prêts hypothécaires est si important, deux questions se posent. La première est: le prêt sera-t-il remboursé? De nombreux prêts hypothécaires sont remboursés, avec intérêts, sans en valoir la peine pour autant.

**M. Sabourin:** Tout dépend bien sûr de la solution adoptée par l'institution pour pouvoir continuer d'exercer ses activités ainsi que de ce qui garantit le prêt.

**Le sénateur Kolber:** Nous en avons discuté hier et je n'ai obtenu aucune réponse. Si on accorde un prêt hypothécaire à un taux de 6 p. 100 et que, l'année suivante, les taux grimpent à



*[Texte]*

means that on a liquidation basis your mortgage is worth 50 cents on the dollar, but you will get your money back if it is a good building, et cetera. Do you take a provision for that or do you not?

**Mr. Reuber:** If you are confident that you will get your money back, you do not take a provision.

**Senator Kolber:** I understand that, but should you have to liquidate your assets to pay off debts, it is not there for you to get.

**Mr. Reuber:** I agree. That is right, but there is such a thing as portfolio management, and you have to manage the term maturity of the assets and the liabilities so you do not get caught in that interest rate bind. Therefore, managing the portfolio is more than just managing the value of assets. It relates the assets to the liabilities.

**Senator Kolber:** If you have five years to go on a mortgage that is worth, if you had to sell it, half of what you paid for it, what do you do?

**Mr. Sabourin:** What do you do after five years when the mortgage comes due? You will have to deal with it, because then it will not be able to get a loan elsewhere.

**Senator Kolber:** I appreciate all that, but when you are judging a company, you judge its liquidation value should it get into trouble. Where are the quick assets? Where will you get your money from?

**Mr. Sabourin:** When we look at an institution, we look at the realizable value.

**Senator Kolber:** You are talking about realizable value?

**Mr. Sabourin:** That is right. We are not talking about fire sale or liquidation values.

**Senator Kolber:** No, realizable value.

**Mr. Sabourin:** We look at the security behind that loan. Will that institution be repaid over time? If you are looking at a building, you obviously look at the leases to see that the cash flow will be there to support it.

**Senator Kolber:** I do not think we are talking the same language. Realizable value. You could have \$1 billion-worth of mortgages which are perfectly safe, sound and secure on which you will get your money back in 10 years, but their realizable value today is only 50 cents on the dollar. That has to tell you something about a potential problem in the company. That is all I am saying.

**Mr. Sabourin:** But should they not put a provision in place now?

**Senator Kolber:** I don't know. Should they?

**Mr. Sabourin:** I think it would be prudent. A lot of them have general provisions for loan losses.

**Senator Kolber:** I don't think insurance companies do that.

*[Translation]*

12 p. 100, comme c'est arrivé, cela veut dire qu'en cas de liquidation, le prêt vaut la moitié moins, mais qu'on peut recouvrer le reste s'il s'agit d'un bon immeuble, par exemple. En tient-on compte ou non?

**M. Reuber:** Quand on a confiance de se faire rembourser, on ne prévoit aucune provision pour pertes.

**Le sénateur Kolber:** Je comprends bien, mais s'il faut liquider les éléments d'actif pour rembourser des dettes, cette réserve n'est pas disponible.

**M. Reuber:** Je suis d'accord. C'est exact, mais on gère le portefeuille et il faut gérer l'échéance des éléments d'actif et de passif de manière à ne pas se faire jouer par les taux d'intérêt. Gérer un portefeuille ne se limite donc pas à gérer la valeur de l'actif. Il faut une concordance entre l'actif et le passif.

**Le sénateur Kolber:** Que fait-on lorsque, cinq ans avant l'échéance d'un prêt hypothécaire, il faut le vendre à la moitié de son coût?

**M. Sabourin:** Que fait-on après cinq ans, lorsque le prêt hypothécaire arrive à échéance? Il faut faire face à la musique, parce que sinon il est impossible d'obtenir un prêt ailleurs.

**Le sénateur Kolber:** Je comprends tout cela, mais quand on évalue une compagnie, on détermine sa valeur de liquidation, si jamais elle éprouvait des difficultés. Où sont les avoirs liquides? Qui remboursera?

**M. Sabourin:** Quand nous étudions le dossier d'une institution, nous nous intéressons à la valeur réalisable.

**Le sénateur Kolber:** La valeur réalisable?

**M. Sabourin:** Oui. La valeur obtenue lors d'une vente forcée ou la valeur de liquidation nous importent peu.

**Le sénateur Kolber:** Non, la valeur réalisable.

**M. Sabourin:** Nous voulons savoir quelle garantie protège le prêt. L'institution sera-t-elle remboursée avec le temps? Dans le cas d'un immeuble, nous examinons les baux pour voir si les loyers pourront le financer.

**Le sénateur Kolber:** Je ne pense pas que nous parlions de la même chose. La valeur réalisable. Il pourrait y avoir des prêts hypothécaires d'une valeur de 1 milliard de dollars tout à fait sûrs et sans danger, qui seront remboursés dans 10 ans mais dont la valeur réalisable aujourd'hui n'est que de la moitié. Cela dénote un risque de difficulté pour l'entreprise. C'est tout ce que je dis.

**M. Sabourin:** Mais ne devrait-elle pas prévoir une provision dès maintenant?

**Le sénateur Kolber:** Je ne sais pas. Le devrait-elle vraiment?

**M. Sabourin:** Je pense que ce serait plus prudent. Un grand nombre d'entre elles ont des provisions générales pour perte sur prêt.

**Le sénateur Kolber:** Je ne crois pas que les compagnies d'assurance le fassent.

[Text]

**Mr. Reuber:** You have to assess the portfolio. If you are really confident you will get your money back, then you do not have to take a provision.

**Senator Kolber:** Yes, but you will only get it back 10 years from now. What happens if you need it today?

**Mr. Reuber:** There is an accounting rule being discussed of doing everything on a net present value basis, which will deal with your problem. However, it will not be a comfortable solution for many people. There is nothing automatic about this. Presumably the change in interest rates affects not only the assets but the liabilities too.

**Senator Kolber:** Does it not work both ways? If you give someone a mortgage at 12 per cent and mortgage rates are now 6, that is worth a lot more.

**Mr. Reuber:** Exactly.

**Senator Kolber:** You could sell it for more, so why could you not have an appraisal surplus as well as a provision for writedowns?

**Mr. Reuber:** Certainly you could.

**Senator Kolber:** But they do not.

**Mr. Sabourin:** Conservatism.

**Senator Kolber:** Liberalism.

**The Chairman:** I think Senator Kolber is arguing that the conservatism is not sufficiently progressive.

**Mr. Reuber:** If you are looking at most institutions, there is no question that interest rate changes change the value of the assets and the liabilities, and if you have a mismatch you may have a problem, but if they are both going up, it should not be the same problem.

**Senator Kolber:** Thank you.

**Mr. Sabourin:** I do not want to spend too much time on this, but on page 5 of our annual report we talk about the mandate of this committee, and deal with a number of risk issues such as the methodology and procedure for assessing risk among member institutions, the nature of the information to CDIC, the criteria for the timing of the undertaking of special reviews, and the methodology followed in such reviews, such as evaluations of assets and the criteria for placing member institutions on CDIC's watch list, and for classifying these on the list in different risk categories. We are also talking about methodology and procedures followed for assessing the options for dealing with failing institutions, and criteria for determining the most appropriate time and method for CDIC to intervene in a member institution's affairs to minimize exposure to loss.

We have set up a committee which is chaired by Mr. Peter Maurice and made up of bank and trust company executives, a chartered accountant and a lawyer. We have asked for an independent assessment to help us through this process of being

[Traduction]

**M. Reuber:** Il faut évaluer le portefeuille. Quand on a vraiment confiance d'être remboursé, il n'est pas nécessaire de prévoir une provision.

**Le sénateur Kolber:** Mais vous ne serez pas remboursé avant 10 ans. Que faites-vous si vous avez besoin des fonds dès maintenant?

**M. Reuber:** On discute actuellement d'une règle comptable selon laquelle tout serait évalué à la valeur nette actualisée. Cela réglerait votre problème. Mais ce ne sera pas une solution pratique pour bien des gens. Il n'y a rien d'automatique. On peut supposer que les fluctuations des taux d'intérêt n'influencent pas seulement l'actif, mais aussi le passif.

**Le sénateur Kolber:** Cela ne fonctionne-t-il pas dans les deux sens? Quand on accorde un prêt hypothécaire à 12 p. 100 et que les taux hypothécaires sont actuellement de 6 p. 100, le prêt vaut beaucoup plus.

**M. Reuber:** C'est exact.

**Le sénateur Kolber:** Puisqu'on pourrait le vendre beaucoup plus cher, pourquoi ne pas avoir un excédent d'évaluation ainsi qu'une provision pour dépréciation?

**M. Reuber:** Ce serait certainement possible.

**Le sénateur Kolber:** Mais on ne le fait pas.

**M. Sabourin:** Par conservatisme.

**Le sénateur Kolber:** Par libéralisme.

**Le président:** Je pense que le sénateur Kolber soutient que le conservatisme n'est pas assez progressiste.

**M. Reuber:** Pour la plupart des institutions, il ne fait aucun doute que les fluctuations des taux d'intérêt modifient la valeur de l'actif et du passif et que, si les deux ne concordent pas, cela peut poser des problèmes, mais lorsque les deux augmentent, le problème ne se pose pas.

**Le sénateur Kolber:** Merci.

**M. Sabourin:** Je ne veux pas m'attarder sur ce point, mais à la page 5 de notre rapport annuel, nous évoquons le mandat de votre comité et diverses questions relatives au risque, telles que la méthode d'évaluation des risques chez les institutions membres, la nature des renseignements fournis à la SADC, les critères du déclenchement de certains examens spéciaux, ainsi que les méthodes employées pour effectuer ces examens, tels que les évaluations de l'actif, et les critères permettant d'inscrire des institutions membres sur la liste de surveillance de la SADC et de les classer en différentes catégories de risques. Nous traitons également des méthodes à suivre pour évaluer les options possibles lorsque des institutions sont en difficulté et les critères permettant de déterminer à quel moment et de quelle façon la SADC doit intervenir dans les affaires d'une institution afin de réduire au minimum ses propres pertes.

Nous avons mis sur pied un comité présidé par M. Peter Maurice et composé de cadres de banques et de sociétés de fiducie, ainsi que d'un comptable agréé et d'un avocat. Nous lui avons demandé une évaluation indépendante afin de nous aider



## [Texte]

able to identify and to satisfy ourselves that our methodology and practices are in place.

The other aspect is obviously the need to improve disclosure. A number of us have had discussions on this aspect of improved disclosure. The issue is what type of disclosure. A lot of people say that there is information available today through which people can satisfy themselves, but they either do not look at it or do not understand it.

Our view is that there should be improved disclosure, but that it should be information that would be such that people could understand it. We do not have a magic formula, but in our annual report we tried to give some information. We have a section on statistics, et cetera. We are not suggesting that that is the magic formula, but we have devised a system whereby the depositor or the investing public have adequate information to assess whether they wish to deal with an institution.

With regard to another aspect of disclosure, CDIC has recently announced that it is revamping its consumer information bylaw. We are going a long way into the aspects of ensuring that the depositor has information about deposit insurance at point of sale. We have a number of principles. The first is that the depositor will be able to have access to the information at the counter of the member institution, which is a change from what we have today. There will be positive stamping on the documents. Negative stamping will no longer be a requirement of the law. We will also require that institutions provide a listing of the instruments that are insured, and they will be preapproved by CDIC.

We are going a long way to providing information. We can give you a copy of the major principles. We are going to the institutions very soon to start the consultative process about the complete revamping of the consumer information bylaw.

**Mr. Reuber:** With regard to disclosure of information, this holding company structure is a problem, because you want disclosure at the operating level so that it reflects what is going on in the trust company, in this case; not in the holding company.

Second, while the data we have in our annual report is on an aggregative basis, it indicates the variables that we think would be useful to be included in such a disclosure arrangement.

The third point will come up next week, because it is in a little appendix which I have added to the outline for next week. There is not much point in requiring increased disclosure if no one has any incentive whatsoever to look at it. It is really part of a package which provokes the depositor to take some interest in the quality of the institution. If it is 100 per cent insured then, in my judgment, for most depositors staying within the limit, disclosure means nothing. It is an added cost without any benefit. On the other hand, if you do then have some kind of incentive for the depositor to take an interest, then there is also some obligation to ensure that that information is made available.

## [Translation]

dans ce processus et nous assurer que nos méthodes et nos pratiques sont en place.

Il est par ailleurs essentiel d'améliorer la divulgation des renseignements. Certains d'entre nous en ont discuté. La question qui se pose est: quel type de communication des renseignements? Bien des gens estiment que l'information nécessaire existe déjà mais qu'on ne sait pas la trouver ou qu'on ne la comprend pas.

Nous sommes d'avis qu'il faut améliorer la divulgation des renseignements, mais que cette information doit être facile à comprendre. Nous n'avons pas de formule magique, mais nous avons tenté de donner des pistes dans notre rapport annuel. Nous avons un chapitre de statistiques. Nous ne prétendons pas que ce soit la formule magique, mais nous avons conçu un système permettant aux déposants ou aux investisseurs de bien se renseigner pour déterminer s'ils veulent faire affaire avec une institution en particulier.

Dans le même ordre d'idées, la SADC a annoncé récemment une refonte de son règlement sur l'information aux consommateurs. Nous ne ménageons aucun effort pour nous assurer que les déposants sont renseignés sur l'assurance-dépôts au point de vente. Nous avons énoncé quelques principes. Le premier est que le déposant pourra avoir accès à l'information au guichet de l'institution membre, ce qui n'est pas le cas actuellement. Des mentions positives figureront sur les documents. Les mentions négatives ne seront plus exigées par la loi. Nous exigerons aussi que les institutions fournissent la liste des effets assurés et que ces effets soient approuvés au préalable par la SADC.

Nous nous efforçons vraiment de renseigner. Nous pouvons vous remettre une copie des grands principes. Nous amorcerons sous peu avec les institutions les consultations au sujet de la refonte du règlement sur l'information aux consommateurs.

**M. Reuber:** Dans le cas de la divulgation de l'information, la structure de société de portefeuille présente des difficultés parce que la divulgation doit se faire au niveau opérationnel pour refléter les activités de la société de fiducie et non de la société de portefeuille.

Deuxièmement, bien que les données publiées dans notre rapport annuel soient des agrégats, elles indiquent les variables qu'il nous semble utile de prévoir dans un accord de divulgation de ce genre.

Nous discuterons du troisième point la semaine prochaine. Il s'agit d'une petite annexe que j'ai ajoutée au résumé de l'exposé de la semaine prochaine. Il ne sert pas à grand-chose d'exiger de l'information supplémentaire si personne n'est intéressé à la consulter. Cela fait partie d'un ensemble de mesures prévues pour inciter le déposant à s'intéresser à la qualité de l'institution. Si les dépôts sont assurés en entier, j'estime que la plupart des déposants qui ne dépassent pas les limites ne sont nullement intéressés par la divulgation. Il s'agit d'un coût supplémentaire qui ne comporte aucun avantage. Par contre, si le déposant est incité à se soucier de la qualité, il y a une certaine obligation de s'assurer qu'il peut se renseigner.

[Text]

The other part of that is that once there is an interest in having this information, it is not a case of everyone being a sophisticated financial analyst. You will quickly get deposit brokers, dealers and others looking at the information and providing public information on the quality of various institutions, just as today we have investment dealers who provide information on stocks and bonds. We have rating agencies as well.

No one will do that if no one has any interest in knowing what the answers to these questions are. Disclosure hangs together with some notion of some incentive for someone to be interested in knowing what the numbers are, and taking appropriate action.

**The Chairman:** With respect to disclosure, what if anything will your new rules have to say about companies producing consolidated statements versus statements concerning only individual subunits? Consider in that regard a trust company that is a subsidiary of an insurance company. It is frequently difficult to dissect what the state of a trust company is because much of the data is published in a consolidated form.

**Mr. Reuber:** That is my point. It would have to be at the operating level.

**The Chairman:** That is an illustrative example of what you mean.

**Mr. Reuber:** Exactly. It is true not just in the case of a life company, for example, but it would be true of any kind of holding company where these results are eventually consolidated. For all practical purposes, there is little information that is useful to the depositor.

**Mr. Sabourin:** I would like to clarify that our consumer information bylaw does not deal with the disclosure of information of a member institution.

**The Chairman:** Will it?

**Mr. Sabourin:** No.

**Mr. Reuber:** It deals only with making available at the counter, information about what is insured.

**Mr. Sabourin:** It would require an amendment to the legislation.

**The Chairman:** We will note that.

**Senator Meighen:** I take your point on disclosure, and I think you are absolutely right about different levels of disclosure. You must have a reason to want to obtain and peruse the information. Can you see the need for disclosure on a confidential basis? Do you think that is a practical method by which to proceed? Or does all information have to be made public?

**Mr. Reuber:** No. I think there is some information that, conceivably, should be made available to the regulator or to the insurer on a confidential basis. The kind of information that can be made available to the customer, to the public, is much broader than that which is now available. There is some indication in our annual report of the kind of stuff that could be made available.

[Traduction]

D'autre part, lorsque l'intérêt pour cette information se manifestera, il ne sera pas nécessaire d'être un analyste financier chevronné pour la comprendre. Il y aura rapidement des courtiers en dépôts, qui analyseront l'information sur la qualité des diverses institutions financières et la communiqueront au public, tout comme il existe actuellement des courtiers en valeurs qui fournissent des renseignements sur les actions et les obligations. Il y a aussi les agences d'évaluation du crédit.

Mais ce travail ne se fera pas si personne ne cherche des réponses à ces questions. La divulgation est liée au désir de connaître les chiffres. On répond ensuite à la demande.

**Le président:** En ce qui concerne la divulgation, que prévoient votre nouveau code à propos des compagnies qui présentent des états financiers consolidés au lieu d'états financiers sur chacune de leurs composantes? Je pense par exemple à une société de fiducie qui est une filiale d'une compagnie d'assurance. Il est souvent difficile de pouvoir juger de l'état d'une société de fiducie parce qu'une grande partie des données publiées sont des agrégats.

**M. Reuber:** C'est ce que je disais. Les données devraient être publiées au niveau opérationnel.

**Le président:** C'est un exemple de ce que vous proposez.

**M. Reuber:** Exactement. Cette règle ne s'appliquerait pas uniquement à une compagnie d'assurance, par exemple, mais aussi à toute espèce de société de portefeuille dont les résultats sont consolidés. À toutes fins pratiques, il y a peu d'information utile pour le déposant.

**M. Sabourin:** Je précise que notre règlement sur l'information au consommateur ne porte pas sur la divulgation de l'information concernant une institution membre.

**Le président:** Est-ce qu'il le fera?

**M. Sabourin:** Non.

**M. Reuber:** Il porte uniquement sur l'information concernant les effets assurés à fournir au déposant qui se présente au guichet.

**M. Sabourin:** Il faudrait modifier la loi.

**Le président:** Nous en prenons bonne note.

**Le sénateur Meighen:** Je suis d'accord avec vous au sujet de la divulgation et je pense que vous avez tout à fait raison au sujet des divers niveaux de divulgation. Il faut avoir une raison de vouloir obtenir et analyser l'information. Voyez-vous la nécessité de communiquer des renseignements qui restent confidentiels? Pensez-vous que ce soit une méthode pratique? Ou faut-il publier toute l'information?

**M. Reuber:** Non. On peut imaginer que certains renseignements devraient être communiqués à titre confidentiel à l'organisme de réglementation ou à l'assureur. Le type de renseignements qui peuvent être communiqués au consommateur, au public, va beaucoup plus loin que les renseignements communiqués actuellement. Nous donnons dans notre rapport annuel une indication du



*[Texte]*

There are such things as the percentage of nonperforming loans; there is the question of capital. There is a range of factors.

**Senator Meighen:** Are you saying it could be broader and more intelligible, more easily understood?

**Mr. Reuber:** Yes. If you make that data available at an operator level, I am sure you will get a system of analysis from the private sector through dealers and so on, who will then make it available to the ordinary customer who, obviously, will not embark on sophisticated financial analyses.

**Mr. Sabourin:** Since some of your questions have concerned powers, Mr. Chairman, I should like to talk about CDIC's powers at the present time.

Today, SADC has the power to effect going concern solutions. Obviously, it does so insofar as minimization of its exposure to loss is concerned.

**The Chairman:** Is that provision found in Bill C-48?

**Mr. Sabourin:** First, Bill C-48 deals with the financial institution restructuring process. However, that is specific legislation to which I will speak in a moment.

In fact, the mandate of CDIC provides that we devise going concern solutions. We can facilitate transactions through financial support, so long as they meet the objectives of CDIC.

A number of substantial powers are available to CDIC and to the regulator to deal with CDIC member institutions. I think of such things as premium surcharges, threat of termination of deposit insurance, licence restrictions, regulatory letters of compliance, and a number of other powers that are in place. I obviously separate those from the life insurance companies.

The other provision found in Bill C-48 which was mentioned a moment ago is called FIRP, which stands for financial institution restructuring process. CDIC has the power to take control of an institution, change management, and sell it or liquidate it after six months. There is an elaborate system in place as to how those provisions can be applied. Those provisions are found in section 39 of the CDIC Act. The trigger mechanism is a determination by the regulator that the institution is no longer viable.

There is a definition in the legislation as to what the superintendent will take into consideration in determining viability. Once that is determined, the superintendent writes to CDIC, advising that he recommends a FIRP. The process then requires that the board of directors take this into consideration.

The matter then goes to the minister and cabinet because, obviously, it is a major power to take control of an institution, change management, take control of the shares and sell the institution. There is an assessment process that can then be requested, whereby there is an evaluation of the company in regard to its worth.

*[Translation]*

genre d'information qui pourrait être publiée. Il s'agit par exemple du pourcentage de prêts non productifs, du capital. Il y a une foule de facteurs.

**Le sénateur Meighen:** Les données pourraient être plus complètes et plus faciles à comprendre?

**M. Reuber:** Oui. Si les données sont publiées au niveau opérationnel, je suis convaincu qu'il en résultera un système d'analyse par le secteur privé, par l'entremise de courtiers, par exemple, qui les communiqueront ensuite au consommateur. Il est évident que le consommateur ne se lancera pas dans des analyses financières approfondies.

**M. Sabourin:** Étant donné que certaines de vos questions portaient sur les pouvoirs, monsieur le président, j'aimerais parler des pouvoirs actuels de la SADC.

À l'heure actuelle, la SADC peut prendre des mesures pour assurer la permanence d'une entreprise. Il est évident qu'elle vise aussi à réduire ses pertes au minimum.

**Le président:** Cette disposition se trouve-t-elle dans la loi C-48?

**M. Sabourin:** La loi C-48 porte sur la restructuration des institutions financières. Il s'agit de mesures législatives précises sur lesquelles je reviendrai dans un instant.

Le mandat de la SADC exige que nous trouvions des solutions viables. Nous pouvons faciliter les opérations grâce à un soutien financier, dans la mesure où elles sont conformes aux objectifs de la SADC.

Des pouvoirs importants sont accordés à la SADC et aux autorités réglementaires lorsqu'il s'agit d'institutions membres de la SADC. Je pense à des mesures comme les surprimes, la résiliation de l'assurance-dépôts, les restrictions relatives aux permis, les lettres de conformité réglementaire et divers autres pouvoirs qui existent déjà. Je fais bien sûr une distinction avec les pouvoirs qui s'appliquent aux compagnies d'assurance-vie.

L'autre disposition prévue dans la loi C-48, dont il a été question il y a un instant, est la restructuration d'une institution financière. La SADC peut prendre le contrôle d'une institution, en changer la direction et la vendre ou la liquider après six mois. Un mécanisme détaillé d'application de ces dispositions est prévu. Ces dispositions sont énoncées à l'article 39 de la Loi sur la SADC. Le mécanisme est déclenché lorsque les autorités déterminent que l'institution n'est plus viable.

La loi définit les facteurs que le surintendant prend en considération pour déterminer la viabilité. Après avoir pris sa décision, le surintendant écrit à la SADC pour l'informer qu'il recommande une restructuration. Il faut ensuite que le conseil d'administration étudie cette recommandation.

Le dossier est ensuite porté à l'attention du ministre et du Cabinet, parce que prendre le contrôle d'une institution, en changer la direction, prendre le contrôle des actions et vendre une institution n'est pas un pouvoir qu'on exerce à la légère. On peut ensuite exiger une évaluation de la valeur de l'entreprise.

[Text]

FIRP is a limited tool which we can use to deal with a specific situation. Where CDIC would like to facilitate a transaction, it is restricted by shareholders. Basically, what we do is take control of the institution and argue about the price later on.

Having this power and the threat of using it has worked for us. We had a specific case in point, with respect to which we were able effectively to do a going concern solution just by mentioning FIRP. That power is now there. It has been in the legislation since 1992.

**The Chairman:** I vaguely recall some two or three years ago having a debate on the bill to which you have referred. As I understand it, that bill does not give you the same degree of flexibility or range of options as has been suggested to us by witnesses who have appeared before the committee. There is the Michigan regulator, for example. John McNeil, the President of Sun Life, talked about methods of rehabilitation. That was the phrase used this morning as well by Mr. D'Alessandro of Manulife.

The sense I have, and please correct me if I am wrong, is that Bill C-48 did not give you the same range of possible gradations of use of power as exist in the United States. Am I right on that?

If I am right, would it be desirable for you to have those other powers?

**Mr. Reuber:** I think you are right, we do not have the same flexibility, but there are good reasons for not having the same flexibility. Such flexibility can very easily turn into a big subsidy program. Everyone thinks that you will rehabilitate. You are kind of drawn into this thing, and before you know it you have spent a lot of money on rehabilitation. In fact, you would probably spend more than it would be worth if you could do it over again. That is the first point.

The second point is that in some sense you are engaged in expropriation in some of this activity. There needs to be a certain amount of constraint on that.

It is a matter of judgment. I cannot pretend mine is better than anyone else's. I think there are some dangers that need to be considered in terms of just a wide open provision that allows intervention to take over companies and spend a lot of money trying to restore them.

**The Chairman:** We may want to come back to that either later today or next week.

This power exists at the present moment within CDIC, and not with the regulator. We have heard conflicting testimony as to whether this "rehabilitative power" ought to exist in the hands of the insurer, which is what Great-West argued this morning, or in the hands of the regulator, which is what other people have argued. Do you have a view on that?

**Mr. Reuber:** Yes. It should be the insurer, because we get stuck with the bill. It seems to me that if you want any incentive behind this arrangement at all, then it needs to be with the insurer, not with the regulator. The regulator will naturally never wish to see a failure. The insurer has to pay the bill.

[Traduction]

La restructuration d'une institution financière est un mécanisme limité qui peut s'appliquer dans un cas précis. Lorsque la SADC aimerait faciliter une opération, les actionnaires limitent sa marge de manoeuvre. Essentiellement, nous prenons le contrôle de l'institution et discutons ensuite du prix.

L'existence de ce pouvoir et la menace de l'exercer nous ont bien servis. Il y a eu un cas précis où la simple mention de la restructuration a permis d'assurer la survie d'une institution. Ce pouvoir existe réellement. Il est prévu par la loi depuis 1992.

**Le président:** Je me souviens vaguement d'un débat, il y a deux ou trois ans, sur ce projet de loi. Si je comprends bien, cette loi ne vous donne pas autant de latitude et n'offre pas toute la gamme de solutions que ce que nous avaient indiqué les témoins qui avaient comparu devant le comité. Il y a les autorités réglementaires du Michigan, par exemple. John McNeil, président de la Sun Life, a évoqué les méthodes de redressement. M. D'Alessandro, de Manuvie, a témoigné dans le même sens.

J'ai l'impression, et corrigez-moi si j'ai tort, que la loi C-48 ne vous permet pas d'exercer votre pouvoir avec toutes les nuances qui sont possibles aux États-Unis. Ai-je bien compris? Si j'ai raison, serait-il souhaitable que vous disposiez de ces autres pouvoirs?

**M. Reuber:** Je pense que vous avez raison, nous n'avons pas autant de latitude, mais il y a de bonnes raisons à cela. Une telle latitude peut se transformer rapidement en un vaste programme de subvention. Tout le monde pense que la situation se redressera. On est un peu happé par le courant et, en un éclair, on investit des sommes énormes dans le redressement. En fait, on investit probablement davantage qu'on ne le ferait si tout était à recommencer. Voilà la première objection.

Deuxièmement, on s'engage jusqu'à un certain point à exproprier une partie des activités. Il faut imposer certaines limites à cet égard.

C'est une question de jugement. Je ne prétends pas que le mien soit meilleur que les autres. Je pense qu'une disposition illimitée permettant d'intervenir pour prendre le contrôle d'entreprises et investir massivement pour les remettre sur pied comporte des dangers.

**Le président:** Nous y reviendrons peut-être plus tard aujourd'hui ou la semaine prochaine.

Ce pouvoir est accordé actuellement à la SADC plutôt qu'à l'organisme de réglementation. Nous avons entendu des témoignages contradictoires, certains soutenant, comme l'a fait la Great-West ce matin, que ce «pouvoir de redressement» devrait être accordé à l'assureur, tandis que les autres le délégueraient à l'organisme de réglementation. Qu'en pensez-vous?

**M. Reuber:** Le pouvoir devrait être accordé à l'assureur, parce que c'est nous qui devons payer la note. Il me semble que si l'on veut inciter les parties à conclure ce type d'arrangement, il faut donner le pouvoir à l'assureur, pas à l'organisme de réglementation. Ce dernier ne souhaite jamais, et c'est naturel, qu'une



[Texte]

Consequently, he will have some interest in the cost of the enterprise.

Second, whoever does it, it has to be subject to a least cost principle of some sort, in the sense that it is one of a series of options that can be considered to deal with a particular problem. In our case, the law requires us to follow up whatever option minimizes the cost of coming to a resolution.

The other point, one which has already been made, of course, is that there needs to be a way — and I think there is in our present arrangement — to intervene prior to the total insolvency of the company.

**Mr. Sabourin:** Insofar as the FIRP process and the powers of CDIC are concerned, in the past we have been able to work with the company to find a solution. In our annual report we explain the two-track approach that we use. We do an evaluation. At the same time, we look at the possibility of a going concern solution with that institution. At the same time, we also look at the liquidation scenario.

At the end of the track, we evaluate, as we must, the minimization of costs. That is one of the decisions that the board takes, so that we can put an institution in liquidation if we feel that best meets the objects of the corporation, as compared to a going concern solution. There is an incentive and a requirement by statute that you must look at the least cost alternative, and how to reduce the cost to the deposit insurer.

**The Chairman:** Would you continue with your outline, please?

**Mr. Reuber:** Unless there are more questions, Mr. Chairman, we have completed page 1. We might now turn to page 2, which relates to the CompCorp side of the discussion.

We have no particular comments to offer on the performance of CompCorp, or forecasts concerning the future. It is clear at the moment that CompCorp is a pretty limited kind of institution. I suppose the most we can contribute is to ask some questions, and rely on the good judgment of this committee to provide the right answers to them.

The first question is, obviously, whether government-sponsored insurance should be extended beyond protecting the payment system to investor/consumer protection. If you are to do it, then on what basis will you do it? What is the principle underlying it?

I have an appendix on that subject which I think sets out a fairly clear idea behind deposit insurance. It was to guarantee the nominal value of money in the payment system. We have gone beyond that now because we guarantee term deposits, and so on, up to five years. To what extent do you go still further and protect other types of products, such as pension benefits and so on? I do not have an answer to that question.

[Translation]

institution fasse faillite. Mais l'assureur doit payer la note. Par conséquent, il se soucie du coût de l'intervention.

Deuxièmement, peu importe qui exerce le pouvoir, il faut trouver le moyen d'appliquer le principe du moindre coût possible, parce qu'il s'agit d'une des nombreuses solutions qui peuvent être envisagées pour régler un problème précis. Dans notre cas, la loi exige que nous examinions toute solution qui réduit le coût d'un règlement de la situation.

Un autre aspect, qui a déjà été évoqué, est la nécessité de trouver le moyen (et je pense qu'il existe dans notre cadre actuel) d'intervenir avant que la compagnie ne soit tout à fait insolvable.

**M. Sabourin:** En ce qui concerne la restructuration et les pouvoirs de la SADC, nous avons toujours pu, par le passé, travailler avec l'entreprise visée pour trouver une solution. Dans notre rapport annuel, nous expliquons notre double démarche. Nous effectuons une évaluation. En même temps, nous étudions la possibilité d'assurer la survie permanente de l'institution et nous envisageons aussi la possibilité d'une liquidation.

À la fin, nous déterminons, comme il se doit, quelle est la solution la moins coûteuse. Cela fait partie des décisions que doit prendre le conseil d'administration. Nous pouvons donc mettre une institution en liquidation si nous estimons que cette solution correspond le mieux aux objectifs de la société, de préférence à une solution de permanence. La loi nous incite et nous oblige à retenir la solution la moins coûteuse et à réduire les frais pour la société d'assurance-dépôts.

**Le président:** Pouvez-vous revenir à votre résumé, s'il vous plaît?

**M. Reuber:** S'il n'y a pas d'autres questions, monsieur le président, nous avons terminé la première page. La page 2 porte sur la SIAP.

Nous n'avons pas de commentaire particulier concernant les résultats antérieurs ou prévus de la SIAP. Il est clair pour le moment que la SIAP est une institution plutôt limitée. Je suppose que nous pouvons tout au plus poser des questions et nous fier sur le bon jugement du comité pour trouver les bonnes réponses.

On peut d'abord se demander si le régime d'assurance-dépôts subventionné par le gouvernement devrait être élargi de manière à protéger non seulement le système des paiements, mais aussi les investisseurs et les consommateurs. Dans l'affirmative, pour quelle raison et en vertu de quels principes?

Je vous ai remis à ce sujet une annexe qui explique assez précisément la raison d'être de l'assurance-dépôts. L'assurance-dépôts a été créée pour garantir la valeur nominale de la monnaie qui se trouvait dans le système des paiements. Nous sommes allés plus loin parce que nous garantissons désormais les dépôts à terme, par exemple, jusqu'à une échéance de cinq ans. Dans quelle mesure faut-il aller encore plus loin et protéger d'autres types de produits, tels que les prestations de retraite? Je n'ai pas de réponse à cette question.

## [Text]

I think there needs to be developed some kind of a principle which delineates certain types of activities from others. If you go the route of guaranteeing savings products or financial assets, there is a long track in front of you, unless you have some way of discerning what you are prepared to protect, and what you are not prepared to protect.

The usual argument I have heard goes essentially like this: "We are protecting deposits, and therefore we need to protect things that compete with deposits." Another argument goes like this: "We have to protect the savings of the community." That is not a very impressive argument when you recognize that there is a virtually unlimited amount of government securities available for anyone who can get 100 per cent protection for as much as he wants. There are good options available in terms of savings products.

In terms of the first point concerning the level playing field argument, I think most insurance companies can issue products through their trust branches or subsidiaries that are competitive. In any event, I do not want to pursue that. That is a basic question that this committee will have to consider, if indeed it is to extend a public sponsored type of insurance beyond what is now covered.

The other question I want to raise is how urgent is it to do it now. In light of Confederation Life's demise, there is a danger in rushing in and trying to fix something, whereas if you had waited a year or two, it might seem less pressing to proceed. I do not know whether that is a valid point or not.

I recall that the deposit insurance system was set up as the aftermath to the British mortgage fiasco. It is conceivable that if there had been a bit of an interval until the smoke had cleared, we would have had a somewhat different system.

The third point is an important one, namely, if you are to extend a government sponsored scheme, you clearly need to relate the level of benefits in some realistic fashion to the premiums that you collect.

In turn, that relates to how much the industry can afford. I am not an expert on these matters. However, it is my sense that the linkage between the premium payments and the benefits provided under CompCorp at the moment is very weak. Indeed, it gives the impression that the premiums were not really looked at in the context of the benefit package that was being provided.

Should the insurance system be privately or publicly run? I do not have much to say on that point. It is clear to me that if you are to have an insurance system that is more than CompCorp, however it is run, it needs two or three things. First, in terms of public policy, it needs to be plugged into the system more fully than is CompCorp. In the case of CDIC, we are members of FISC and SAC. We are in close relationship to OSFI and the provincial regulators. At the present time, CompCorp is in a totally different position. Consequently, it is much more difficult for it to function.

## [Traduction]

Je pense qu'il faut énoncer un principe quelconque fixant des limites entre certains types d'activité. Si nous nous engageons dans la voie de la protection de produits d'épargne ou d'avoirs financiers, la route sera longue, à moins de savoir à l'avance ce que nous sommes disposés à protéger et ce que nous ne voulons pas protéger.

L'argument habituel se résume essentiellement comme suit: «Nous protégeons les dépôts et devons donc protéger les instruments qui concurrencent les dépôts.» Un autre argument s'énonce comme suit: «Il faut protéger les économies de la collectivité.» Cet argument n'a pas tellement de poids quand on reconnaît qu'une gamme presque illimitée de titres publics est offerte à tous ceux qui veulent protéger complètement leur investissement et que les montants peuvent être illimités eux aussi. Les produits d'épargne de qualité ne manquent pas.

En ce qui concerne le premier argument, qui vise à mettre tous les produits sur un pied d'égalité, je pense que la plupart des compagnies d'assurance peuvent offrir des produits compétitifs par l'entremise de leurs succursales ou de leurs filiales constituées en sociétés de fiducie. Quoi qu'il en soit, je ne veux pas m'étendre sur ce sujet. C'est une question de fond que le comité devra étudier s'il veut élargir la portée de l'assurance-dépôts subventionnée par le gouvernement au-delà de ses frontières actuelles.

L'autre question que je voudrais poser est dans quelle mesure il est urgent d'agir? Étant donné la faillite de La Confédération, Compagnie d'assurance-vie, on risque de vouloir aller trop vite pour essayer de régler un problème qui pourrait sembler moins urgent dans un an ou deux. Je ne saurais dire si cet argument est fondé ou non.

Je me souviens que le régime d'assurance-dépôts a été créé à la suite de l'effondrement du marché immobilier britannique. Si l'on avait attendu un peu que les choses reviennent à la normale, nous aurions peut-être eu un régime un peu différent.

Le troisième point est important. Si l'on veut élargir un régime subventionné par le gouvernement, il faut de toute évidence établir un lien réaliste entre la protection et les primes perçues.

Cet aspect dépend à son tour de ce que l'industrie est prête à payer. Je ne suis pas un expert de ces questions. Il me semble cependant que le lien entre les primes payées et la protection accordée en vertu de la SIAP est très ténu actuellement. De fait, on a l'impression que les primes n'ont pas vraiment été fixées en fonction de toute la protection offerte.

La gestion du régime d'assurance devrait-elle être privée ou publique? Je n'ai pas grand-chose à dire à ce sujet. Il est clair dans mon esprit que, si l'on veut un régime d'assurance qui va plus loin que la SIAP, peu importe qui le gère, il faut deux ou trois éléments essentiels. Premièrement, le régime doit être plus intégré à la politique publique que ne l'est la SIAP actuellement. La SADC est membre du comité de surveillance des institutions financières et du comité consultatif supérieur. Nous collaborons étroitement avec le BSIF et les organismes de réglementation provinciaux. À l'heure actuelle, la SIAP est dans une situation



[Texte]

**The Chairman:** Can you enlarge on that? Can you explain why being one of the in players in town would help?

**Mr. Reuber:** In terms of information, and considering options and what you can do, it seems to me that in the Confederation Life affair, as far as I understand it, CompCorp was never really part of the internal or the close "in discussions" in terms of what was taking place.

Second, the governance of CompCorp needs to be reviewed. It is difficult to have an insurance agency governed by the competitors of the people who are in trouble. That may pose some difficulties at times. It needs to have to have discretion in terms of deciding who gets insurance, who keeps insurance, setting standards and all those sorts of things. It must have the powers to levy premiums, if it is to be effective. It must have the power to monitor the effectiveness of various institutions, to undertake special examinations, just as we do. In some ways, it also needs to have good access to information. It must be able to require information.

In many ways, at the moment, CompCorp is sort of the way CDIC was prior to 1987 when, effectively, it was a paying agent. It set premiums. In fact, it is even weaker because then, at least, you could set the premiums.

If you want to run this thing as a bigger scale kind of insurance scheme for the insurance business, then you must think in terms of either simply having it as a paying agent, which it is now, or you need to have it as a separate entity which somehow has some capacity to do what insurers do. I do not believe it has that capacity at the present time.

**The Chairman:** Do you believe a privately run institution could have that capacity? I have listened to you talk about the powers that a "proper" CompCorp ought to have. It is hard to envision that kind of a CompCorp existing, other than with the weight that comes with being in the public sector.

**Mr. Reuber:** I think you could get close to it. I cannot profess to be a student on this subject at all, but I believe the British system has at least set up an institutional arrangement which has more horsepower than the present arrangement within CompCorp. Obviously, there are pluses and minuses with respect to whether it is private or public. We could go on about that. If you want to set this up as an insurer with some teeth, then it must have some powers that count, as far as doing the job is concerned.

At the moment, it is not in a very strong position. Should the regulator have the power to effect going concern solutions? We have talked about that. We have made clear that in our view it should be the insurer, since in the end the insurer pays the bill, however it is done.

[Translation]

tout à fait différente. Elle a donc beaucoup plus de mal à fonctionner.

**Le président:** Pouvez-vous apporter des précisions? Pouvez-vous expliquer pourquoi il pourrait être utile de ne pas faire cavalier seul?

**M. Reuber:** Du point de vue de l'information, des solutions à étudier et des mesures qui peuvent être prises, il me semble que dans l'affaire de la Confédération, si je comprends bien, la SIAP n'a jamais vraiment participé aux discussions internes.

Deuxièmement, la structure de gestion de la SIAP doit être repensée. Il est malaisé qu'un organisme d'assurance soit dirigé par les concurrents des entreprises en difficulté. Cela peut parfois créer des ennuis. L'organisme doit pouvoir jouir de toute la latitude voulue pour décider qui sera assuré pour une première fois ou continuera de l'être, pour imposer des normes et pour prendre des mesures de ce genre. Il doit pouvoir percevoir des primes pour être efficace. Il doit pouvoir surveiller l'efficacité de diverses institutions, entreprendre des examens spéciaux, comme nous le faisons nous-mêmes. En un sens, il doit aussi avoir un bon accès à l'information. Il doit pouvoir exiger de l'information.

À bien des égards, la SIAP ressemble un peu à ce qu'était la SADC avant 1987, quand nous n'étions en réalité qu'un agent de paiement. Nous fixions les primes. De fait, la SIAP est encore plus faible parce que nous, au moins, nous pouvions fixer les primes.

Si l'on veut que cet organisme devienne un régime d'assurance à grande échelle qui assure les sociétés d'assurance, alors il faut en faire soit un simple agent de paiement, comme c'est le cas actuellement, soit un organisme distinct qui exerce jusqu'à un certain point les mêmes pouvoirs que les assureurs. Je ne crois pas que la SIAP soit en mesure de le faire actuellement.

**Le président:** Pensez-vous qu'une institution privée le serait? Je vous ai écouté décrire les pouvoirs dont devrait jouir une SIAP «efficace». Il est difficile d'imaginer que ce genre d'organisme puisse exister autrement que dans le secteur public.

**M. Reuber:** Je pense qu'on pourrait presque y parvenir. Je ne prétends pas être expert en la matière, mais je crois que le régime britannique a au moins mis sur pied un cadre institutionnel qui a plus de poids que les mécanismes prévus actuellement à la SIAP. Il y a évidemment des avantages et des inconvénients à être dans le secteur privé ou dans le secteur public. On pourrait en discuter longtemps. Si vous voulez mettre sur pied un assureur qui aura de la poigne, il faut lui donner des pouvoirs qui comptent afin qu'il puisse faire son travail.

La SIAP n'est pas vraiment dans une position de force actuellement. L'organisme de réglementation devrait-il avoir le pouvoir de mettre en place des solutions qui de permanence? Nous en avons parlé. Nous avons indiqué clairement que, selon nous, les pouvoirs devraient revenir à l'assureur puisque c'est lui qui paie la note, peu importe la façon de procéder.

## [Text]

The sixth question that you will need to consider is this: What would be required for a Crown corporation to take on this function? We have listed some of the items, and I will not read them to you. Obviously, in terms of these legislative changes and organizational arrangements, you need to resolve the question of premiums and benefits so that the package has some connection. For instance, I think you need to consider appropriate staffing.

There are two other questions. The first one is a clarification of how CompCorp's outstanding obligations are handled as compared to the new organization, or whatever it is that is set up. I ask that, because CompCorp already has, I believe, three institutions with which it is dealing. There needs to be some transitional provision to get from where we are to wherever it is proposed that we go.

Last but by no means least, in this country arrangements with the provinces would need to be considered, in terms of dealing with provincially chartered insurance companies. It is always a complicated question in Canada. Nonetheless, I have no idea what the numbers are, but I believe there are quite a number of provincially chartered institutions. Somehow there needs to be an arrangement with the provinces for handling that issue.

That concludes what I wanted to say, Mr. Chairman.

**The Chairman:** There is one point you skipped over. Perhaps it was just an accident because we interrupted you. I am referring to your second-to-last point on the first page of your covering note, which talks about the need to act definitively in a timely manner, and the dangers of forbearance. What do you mean by that?

**Mr. Reuber:** Everyone can be very wise after the event and say that the timing was either too soon or that you intervened too late. Of course, it is impossible to hope to ever get it right. However, in the case of Confederation Life, there is evidence that, as far back as 1988, this institution was embarked on policies and practices that, generally speaking, were doubtful. If there is a lesson to be learned — and it goes back to what was said earlier about our standards — it is that attempting to deal with these policies and practices early on, before you get a load of these loans on the books that no one then knows what to do with, is really important.

That is not a very controversial statement to make. On the other hand, it is a difficult principle to implement in an operational way. There is, of course, always pressure on the management, who feel that, given time, they can solve it, and the regulator, who is always looking for hope. There is quite a bias in the system, it seems to me, for everyone to give the benefit of the doubt to hope that tomorrow things will be better than today, and before you know it, you will have gone through these series of steps, and things will not have improved.

I am not one for going on an automatic formula the way they have in the United States.

**The Chairman:** Why is that?

## [Traduction]

La sixième question que vous devrez vous poser est la suivante: Quelles dispositions faudrait-il prévoir pour qu'une société d'État puisse assumer cette fonction? Nous avons fourni quelques réponses. Je ne vous les lirai pas. Il va de soi que, en ce qui concerne les modifications législatives et les dispositions organisationnelles, il faut régler la question de la concordance entre les primes et la couverture. Je pense, par exemple, qu'il faut tenir compte la nécessité d'un personnel compétent.

Il y a deux autres questions. La première est une clarification de la façon dont les engagements en cours de la SIAP seront réglés par rapport au nouvel organisme ou au mécanisme mis en place. Je pose la question parce que la SIAP s'occupe déjà de trois dossiers. Il faut des mesures transitoires pour passer de la situation actuelle au mécanisme qui sera retenu pour l'avenir.

Dernière question mais non la moindre, il faudrait repenser les arrangements en vigueur avec les provinces concernant les compagnies d'assurance constituées en vertu de lois provinciales. C'est toujours compliqué au Canada. Je n'ai aucune idée des chiffres en cause, mais je crois que les compagnies constituées en vertu de lois provinciales sont plutôt nombreuses. Il faut conclure une entente avec les provinces pour régler cette question.

C'est tout ce que j'avais à dire, monsieur le président.

**Le président:** Vous avez sauté un élément. Peut-être par mégarde, parce que nous vous avons interrompu. Vous n'avez pas parlé de l'avant-dernier point sur la première page de vos notes, au sujet de la nécessité de prendre des mesures décisives au moment opportun et des dangers de la non-intervention. Qu'entendez-vous par là?

**M. Reuber:** Tout le monde peut être très sage après coup et dire qu'on est intervenu trop tôt ou trop tard. Il est bien sûr illusoire d'espérer intervenir toujours au bon moment. Mais dans le cas de La Confédération, on peut démontrer que, dès 1988, cette institution avait des politiques et des pratiques pour le moins douteuses, en général. S'il y a une leçon à tirer (et cela nous ramène à nos propos antérieurs au sujet de notre code) il est très important de corriger ces politiques et ces pratiques très tôt, avant d'avoir sur les bras une foule de prêts dont personne ne sait que faire.

Une telle déclaration ne soulèvera certainement pas une controverse. Par contre, c'est un principe difficile à appliquer dans la pratique. Il y a toujours des pressions sur la direction qui estime que, si on lui en donne le temps, elle réglera le problème, et sur l'organisme de réglementation, qui cherche toujours une lueur d'espoir. C'est une grande lacune du système, selon moi, de voir tout le monde donner le bénéfice du doute et d'espérer un avenir meilleur. Avant qu'on s'en rende compte, il faut prendre toutes ces mesures et la situation ne s'est pas améliorée.

Je ne suis pas chaud à l'idée d'adopter un mécanisme automatique comme celui qui existe aux États-Unis.

**Le président:** Pourquoi?



## [Texte]

**Mr. Reuber:** I am in favour of explicit guideposts. You want to keep some judgment in the mixture if you want to run it as well as you can. On the other hand, I think the judgment needs to be exercised in the following sense: "We will do this unless there is a reason not to do it." The onus is to demonstrate that there is a reason not to intervene in some sense, rather than the other way around which states, "We will not do it, because there is still hope that something will happen, or something will occur to see us through."

That is one of the things we are working on with the Maurice committee. It is to see whether we can work out an earlier system. We are setting up a letter of compliance, which I think is the current phrase, as well as some checkpoints along the way, which will give a little more discipline to this whole process of assessing institutions as they get into difficulties.

**Senator Stratton:** Is this what the U.S. does?

**Mr. Reuber:** The Americans have a very tough system, with specific provisions laid down. They have reinforced that by saying that if the regulators do not implement them, then they are subject to criminal proceedings. That has put a big incentive behind the system.

**The Chairman:** Do you mean to say that the regulators will be subject to criminal proceedings?

**Mr. Reuber:** Yes. The definition of these trigger points has been sort of watered down a bit. With practice, I think it is not quite as stark as it was originally feared it would be. In fact, there is a paper, which I believe I sent to Senator Kirby, by Mr. George Coffin, who is one of the people who follows this stuff in some detail. It is his contention that this tough stand has improved the system. I am not prepared to advocate that kind of an arrangement, but I think there is some room for toughening up discipline in the system that we have.

**The Chairman:** The toughening up you see is essentially a toughening up that says the regulator or the insurer takes a concrete step to put the brake on, as opposed to a concrete step the other way around.

**Mr. Sabourin:** And transparent criteria; that is, everyone understands they are transparent, and everyone knows.

**Senator Meighen:** You do not have the legislative authority to do that right now, do you?

**Mr. Reuber:** Changes are needed in the Winding-up Act. We look to the Senate to provide the means to —

**Senator Meighen:** You are looking in the right place.

**The Chairman:** You said there need to be changes in the Winding-up Act. Forgetting about the act for a minute, there need to be changes somewhere that give you those additional powers.

In your annual report, you listed a number of methods available to you to deal with institutions in trouble. As I read that list, which is on page 15 of your annual report, it is a little unclear to me what additional powers you are missing. I realize you are

## [Translation]

**M. Reuber:** Je suis en faveur de balises explicites. Il faut pouvoir continuer d'exercer un certain jugement pour pouvoir agir le mieux possible. Par contre, je pense que ce jugement doit s'exercer en fonction du principe selon lequel on intervient toujours sauf s'il y a une raison de ne pas intervenir. Il faut démontrer qu'il y a une raison de ne pas intervenir plutôt que le contraire. C'est le contraire du principe selon lequel on n'intervient pas parce qu'on espère encore que la situation changera et qu'on s'en sortira.

Voilà l'une des questions que nous étudions avec le comité Maurice. Nous voulons déterminer s'il est possible de mettre en place un système d'alerte. Nous sommes en train de rédiger une lettre de conformité (je pense que c'est ainsi qu'on la désigne actuellement) et de définir des points de contrôle qui instaureront un peu plus de discipline dans le processus d'évaluation des institutions en difficulté.

**Le sénateur Stratton:** Imitons-nous les Américains?

**M. Reuber:** Les Américains ont un système très rigoureux, qui prévoit des dispositions très précises. Ils l'ont renforcé en stipulant que, si les organismes de réglementation qui ne les appliquent pas sont passibles de poursuites judiciaires. C'est un grand facteur d'incitation.

**Le président:** Les autorités peuvent faire l'objet de poursuites au criminel?

**M. Reuber:** Oui. La définition des situations qui déclenchent ce processus a été assouplie quelque peu. Dans la pratique, ce n'est pas aussi rigide qu'on le craignait au départ. Il y a d'ailleurs une étude, que je crois avoir envoyée au sénateur Kirby, effectuée par M. George Coffin, l'un de ceux qui s'intéressent de près à ces questions. M. Coffin soutient que cette fermeté a amélioré le système. Je ne suis pas prêt à préconiser un tel mécanisme, mais je pense qu'on pourrait renforcer un peu la discipline dans notre régime actuel.

**Le président:** Ce durcissement consiste essentiellement à faire en sorte que l'organisme de réglementation ou l'assureur prenne des mesures concrètes pour mettre les freins plutôt que des mesures allant dans l'autre sens.

**M. Sabourin:** Et des critères transparents; autrement dit, tout le monde comprend qu'ils sont transparents et tout le monde est au courant.

**Le sénateur Meighen:** La loi ne vous permet pas de le faire actuellement, n'est-ce pas?

**M. Reuber:** Il faut modifier la Loi sur les liquidations. Nous comptons sur le Sénat pour trouver le moyen de...

**Le sénateur Meighen:** Vous frappez à la bonne porte.

**Le président:** Vous avez déclaré qu'il faut modifier la Loi sur les liquidations. Oublions la loi pour un instant et penchons-nous sur les changements à apporter pour vous donner ces pouvoirs supplémentaires.

Dans votre rapport annuel, vous décrivez divers moyens à votre disposition pour vous occuper d'une institution en difficulté. En lisant cette liste, qui se trouve à la page 15 de votre rapport annuel, je ne vois pas quels pouvoirs supplémentaires vous

[Text]

missing some, but it is unclear to me exactly what additional powers you would want. In particular, your item 4 — which talks about your means of providing financial assistance — sounds to me very much like the FIRP process you talked about a few minutes ago.

What additional powers would you need to deal with things the way you want to deal with them, and to give you flexibility?

**Mr. Reuber:** With respect to the Winding-up Act, one of the problems is that it is difficult to put a firm into liquidation if it is still solvent. As you know, solvency is not a sufficient condition for survival of a deposit-taking institution. Presumably you want to deal with the institution in terms of deficient capital to meet the capital requirements.

Let us take the example of a ratio of 12 to 1 on a trust company. They are running at an inadequate ratio. There seems to be no way of fixing the problem, and no action is taken. That is a difficult situation for us to deal with because the company, in principle, is still solvent, but it is not meeting the standards of practice for a company in the deposit business.

**Senator Meighen:** So you would like to be able to provide liquidity support?

**Mr. Reuber:** No. We would like to see more capital. If the company refuses, or is unable to provide the capital, we would then like to proceed to liquidation.

**Senator Meighen:** No support?

**Senator Sylvain:** No loans?

**Mr. Reuber:** That is an option to be considered, but there must be a reason to provide support. Presumably, help is around the corner. However, to simply put a company in liquidity with no business plan to justify it is —

**Senator Meighen:** Fair enough, but right now, even if there was a justifiable business plan, you could not put in for —

**Mr. Sabourin:** We have the authority.

**Mr. Reuber:** We can do that.

**Mr. Sabourin:** We can make loans and guarantee loans to a member institution. We have that power. We can do, and have done, liquidity support.

In our statement on page 15, we talk about failure regulation mechanisms. When we deal with certain failures, we work with the management and board of directors of that institution. As the chairman pointed out, in a lot of cases you can prove insolvency. You can get their attention, and you can find a going concern solution or a liquidation. However, if you are on the grey line where there appears to be capital, you cannot prove insolvency. There is then this issue of being taken seriously, and of dealing with the problem.

[Traduction]

manquent. Je comprends qu'il vous en manque certains, mais je ne vois pas exactement quels pouvoirs supplémentaires vous recherchez. Ainsi, la quatrième solution, l'appui financier, ressemble beaucoup, à mon avis, au processus de restructuration d'une institution financière dont vous avez parlé il y a quelques minutes.

De quels pouvoirs supplémentaires auriez-vous besoin pour exercer vos activités comme vous le souhaiteriez et pour vous donner une marge de manœuvre?

**M. Reuber:** L'un des problèmes que pose la Loi sur les liquidations est qu'il est difficile de liquider une entreprise encore solvable. Comme vous le savez, la solvabilité n'est pas une condition suffisante pour assurer la survie d'une institution financière. On peut supposer qu'il faut trouver une solution lorsque l'institution n'a pas assez de capital pour satisfaire aux exigences en la matière.

Prenons l'exemple d'un ratio de 12 pour 1 dans une société de fiducie. Ce ratio est trop bas. Il ne semble pas y avoir de moyens de régler le problème et on ne cherche pas à corriger la situation. Notre tâche est difficile dans ce cas parce que la compagnie est encore solvable, mais elle ne répond plus aux normes en vigueur dans le secteur des institutions de dépôt.

**Le sénateur Meighen:** Vous voudriez pouvoir améliorer la situation de trésorerie?

**M. Reuber:** Non. Nous aimerions que le capital augmente. Si la société refuse ou n'est pas capable de fournir le capital, alors nous la liquiderions.

**Le sénateur Meighen:** Sans soutien?

**Le sénateur Sylvain:** Sans prêts?

**M. Reuber:** C'est une solution à envisager, mais il faut pouvoir justifier l'appui. On peut supposer que les renforts sont à la porte. Mais accroître simplement les liquidités d'une entreprise sans plan commercial pour justifier cette mesure, c'est...

**Le sénateur Meighen:** Très bien, mais à l'heure actuelle, même lorsqu'il existe un plan commercial fondé, vous ne pourriez pas intervenir pour...

**M. Sabourin:** Nous en avons le pouvoir.

**M. Reuber:** Nous le pouvons.

**M. Sabourin:** Nous pouvons accorder des prêts et garantir des prêts à une institution membre. Nous avons ce pouvoir. Nous pouvons accorder un appui de trésorerie et nous l'avons déjà fait.

À la page 15, nous parlons des mécanismes de règlement des difficultés ou de l'insolvabilité. Pour certaines faillites, nous collaborons avec la direction et le conseil d'administration de l'institution. Comme l'a fait remarquer le président du conseil, il est souvent possible de prouver l'insolvabilité. On peut attirer leur attention et trouver une solution de permanence ou liquider l'institution. Mais quand on se trouve dans la zone grise entre les deux et qu'il semble y avoir du capital, il est impossible de prouver l'insolvabilité. Il faut pourtant être pris au sérieux et régler le problème.



## [Texte]

In that respect, as the chairman pointed out, there must be a mechanism in place whereby you can act earlier, as opposed to waiting until the institution is completely insolvent.

**The Chairman:** So that is what is needed. Your problem now is that the power to act is delayed until too late a point in time?

**Mr. Sabourin:** Right.

**Mr. Reuber:** In order to minimize damage, we would like to deal with the problem while there is still some equity in the company.

**The Chairman:** Does that power exist in the United States, namely, that the regulator can intervene prior to the company becoming insolvent?

**Mr. Sabourin:** I understand that the FDIC has trigger mechanisms and specific actions at different levels of capital. I believe the FDIC must act if there is 2 per cent capital left, and it has to close the institution down.

**The Chairman:** I now understand where the confusion is. You have the powers, but you have them at the wrong time. What you need is the ability to use these powers early on?

**Mr. Sabourin:** Early intervention mechanisms.

**Senator Sylvain:** As usual, Mr. Reuber and Mr. Sabourin, you have been informative in all that you have told us, but I still have some questions for you. What I have garnered from your testimony is that you have changed the CDIC from a paying agency to an insurance company. I want to congratulate you on that.

I have seen the pile of manuals you have put out. They are there for the direction of your clients, if you will. I have not absorbed all of them, but they seem very complete.

Having been in the insurance business for some time, I appreciate the work that went into the production of those manuals with respect to the structure you want to give your organization. This leads me, however, to the questions of size, cost and necessity.

If you develop all these manuals and rules, you expect people to follow them. You have what we used to call in the business an underwriting manual and an operating manual. That brings to mind my experience in surety bonds, which is a loose comparison with what you are doing. Surety bond underwriters insist on quarterly reports from their clients, and their clients comply.

I do not know how big a staff you have, but if you give your people all these manuals and directives, which you expect them to follow, and you intend to rate them, how often will you be able to examine what they are doing?

**Mr. Reuber:** The examination will be carried out by OSFI annually. The report will be made available to us from OSFI or the provincial regulator, if that is the relevant regulator.

## [Translation]

À cet égard, comme l'a souligné le président du conseil, il doit y avoir un mécanisme permettant d'intervenir plus tôt au lieu d'attendre que l'institution soit tout à fait insolvable.

**Le président:** Voilà ce qu'il faut. Votre problème, c'est que le pouvoir ne peut s'exercer avant qu'il soit trop tard?

**M. Sabourin:** C'est exact.

**M. Reuber:** Afin de limiter les dégâts, nous aimerions pouvoir intervenir lorsqu'il reste encore un peu de capital dans l'entreprise.

**Le président:** Ce pouvoir existe-t-il aux États-Unis? L'organisme de réglementation peut-il intervenir avant que l'entreprise devienne insolvable?

**M. Sabourin:** Je crois comprendre que la FDIC a prévu des mécanismes d'intervention et des mesures précises selon le niveau de capital. Je crois qu'elle doit intervenir lorsqu'il reste 2 p. 100 de capital et qu'elle doit fermer l'institution.

**Le président:** Je comprends maintenant d'où vient la confusion. Vous jouissez des pouvoirs mais au mauvais moment. Vous devez être en mesure d'exercer ces pouvoirs plus tôt?

**M. Sabourin:** Il faut des mécanismes d'intervention rapide.

**Le sénateur Sylvain:** Comme d'habitude, monsieur Reuber et monsieur Sabourin, vos propos sont très clairs, mais j'ai encore quelques questions à vous poser. Je retiens de votre témoignage que vous avez transformé la SADC d'une agence de paiement en une compagnie d'assurance. Je vous en félicite.

J'ai vu la pile de guides que vous avez publiés. Il s'adressent à la direction de vos clients. Je ne les ai pas tous lus, mais ils semblent très complets.

Ayant oeuvré dans le secteur de l'assurance pendant un certain temps, je peux imaginer la somme de travail que représente la production de ces guides sur la structure que vous voulez donner à votre organisation. Cela m'amène toutefois aux questions de la taille, des coûts et des besoins.

Si vous concevez tous ces guides et toutes ces règles, vous vous attendez à ce qu'on les suive. Vous avez ce que nous avions l'habitude d'appeler un guide de la souscription et un guide d'exploitation. Cela me rappelle mon expérience dans le domaine des cautions de nantissement, qui se compare vaguement avec vos activités. Les sociétés de cautionnement insistent pour obtenir des états financiers trimestriels de leurs clients et leurs clients s'exécutent.

Je ne sais pas si vous avez des effectifs importants, mais si vous leur donnez tous ces guides et ces directives, si vous exigez qu'ils les observent et que vous les évaluez, quand pouvez-vous examiner ce qu'ils font?

**M. Reuber:** L'examen est réalisé par le BSIF tous les ans. Le BSIF ou l'autorité provinciale, le cas échéant, nous transmet le rapport.

[Text]

The reporting will take two forms. Those companies that meet certain standards in terms of capital will do a self-assessment and will report back with a resolution from the board of directors, the chairman and the chief operating officer, saying that that company follows the standards. We believe that incentive will mean that the institutions themselves will do a lot of policing before any board will put its stamp on the report, because whether they say they are following the standards or are not following them, they are vulnerable.

**Senator Sylvain:** This is a self-assessment program you are bringing in?

**Mr. Reuber:** That is right.

**Senator Sylvain:** You have a lot of faith in that, do you?

**Mr. Reuber:** For those who meet a certain threshold in terms of capital, profitability, and so forth. For those who do not meet the threshold, they must submit a more detailed return through OSFI. Again, it must be covered by a resolution from the board.

This is new to us, senator. I do not know whether we will hit a bull's-eye the first time through or not, but we think it is not a bad approach. We have 90 people in our office. We do not see an increase in that number because of this self-assessment. In fact, we think this procedure will help because we will get good information without having to dig around in a variety of ways.

**Senator Sylvain:** You were saying that most companies which operate successfully and have grown have probably followed most of these rules. Much of what you said is information I learned from the American Management Association years ago. The good companies will automatically fall into step. I do not think you will have much trouble with them. The less diligent companies might be less enthused about following some of these rules. They may not like the idea. You will not have to worry about the Royal Bank going broke on you in the next little while, but smaller companies may.

Self-assessment will be good, but we used to do that with employees as well. You would be surprised at how many good ones we had.

**Mr. Sabourin:** That is only a part of it.

**Mr. Reuber:** Self-assessment is only for those who meet financial thresholds. The companies below these thresholds will do a more detailed report.

**Mr. Sabourin:** It is just part of the process. As part of the SARP development process, we intended to ask the regulators to do all of the assessment. We found that that would be a very large cost, and we would have to probably double the size of OSFI. Therefore we went back to the industry. We initiated a consultative approach with the regulators and the industry. We came to the conclusion that self-assessment is a good process, as long as you have the regulator examining that the institution has been properly self-assessed.

[Traduction]

Les rapports prennent deux formes. Les entreprises qui satisfont à certaines normes relatives au capital effectuent une auto-évaluation et transmettent une résolution du conseil d'administration, du président du conseil et du chef de la direction, indiquant que l'entreprise observe les normes. Nous croyons que les mesures d'encouragement incitent les institutions à exercer une grande autodiscipline avant que le conseil ne donne son aval, parce que s'il déclare que l'entreprise observe les normes et que ce n'est pas vrai, il devient vulnérable.

**Le sénateur Sylvain:** Vous avez un programme d'auto-évaluation?

**M. Reuber:** Oui.

**Le sénateur Sylvain:** Vous y croyez vraiment, n'est-ce pas?

**M. Reuber:** Pour ceux qui atteignent certains seuils de capital, de rentabilité, et cetera. Ceux qui n'atteignent pas ces seuils doivent présenter une déclaration plus détaillée au BSIF et l'accompagner d'une résolution du conseil d'administration.

C'est tout nouveau chez nous, sénateur. Je ne sais pas si nous atteindrons la cible dès le premier essai, mais cette façon de procéder ne nous paraît pas trop mal. Nous avons 90 employés. Nous n'envisageons pas de hausse des effectifs à cause de l'auto-évaluation. De fait, nous pensons que cette méthode nous aidera, parce que nous obtiendrons de l'information de qualité sans avoir à fouiller un peu partout pour la trouver.

**Le sénateur Sylvain:** Vous avez déclaré que la plupart des compagnies qui gèrent bien leurs affaires et qui ont prospéré suivent probablement la plupart de ces règles. Ce que vous nous racontez aujourd'hui, je l'ai appris en grande partie à l'*American Management Association* il y a des années. Les bonnes entreprises se mettent automatiquement au pas. Je ne crois pas qu'elles vous causeront beaucoup d'ennuis. Les entreprises moins diligentes seront peut-être moins enthousiastes à suivre certaines de ces règles. Elles n'aimeront peut-être pas l'idée. Vous n'aurez pas à craindre que la Banque Royale fasse faillite sous peu, mais de petites compagnies pourraient bien s'écrouler.

L'auto-évaluation aura du bon, mais nous avons l'habitude de laisser les employés s'auto-évaluer. Vous seriez surpris de voir combien de bon employés nous avons.

**M. Sabourin:** Ce n'est qu'une partie du processus.

**M. Reuber:** L'auto-évaluation ne s'applique qu'à ceux qui atteignent les seuils financiers. Les entreprises au-dessous de ces seuils présenteront un rapport plus détaillé.

**M. Sabourin:** Ce n'est qu'un élément du processus. Dans le cadre de l'élaboration du Programme d'application des normes, nous avons l'intention de demander aux autorités d'effectuer toute l'évaluation. Nous avons constaté que les coûts seraient très élevés et qu'il aurait probablement fallu doubler les effectifs du BSIF. Nous nous sommes donc adressés à l'industrie. Nous avons entrepris des consultations entre les autorités et l'industrie. Nous sommes arrivés à la conclusion que l'auto-évaluation est un bonne démarche, dans la mesure où les autorités déterminent si l'institution s'est bien évaluée.



[Texte]

Part of our process, and the SARP evaluation and monitoring, is that the institution will self-assess. The regulator will satisfy itself as part of its annual regulation that that institution is properly self-assessed. Reports go to the CDIC. The issue of compliance is dealt with by CDIC employees. Therefore a control mechanism is in place.

**Senator Sylvain:** With respect to the control mechanism — I have forgotten how long the CDIC has been in existence, but it has been a while now.

**Mr. Sabourin:** Since 1967.

**Senator Sylvain:** We have the Superintendent of Financial Institutions. Before him, we had superintendents for a long time. What did you use before you had underwriting manuals and directives to guide people in proper business methods?

**Mr. Sabourin:** We were a paying agent.

**Senator Sylvain:** But what did the government use? Did any of these other outfits have any —

**Mr. Sabourin:** What we are talking about as standards is completely new. We are not talking about ratios. We are not talking about lending ratios, such as: "You shall not have more than 5 per cent in real estate." We are talking about a different method.

The institution must satisfy itself that it has in place systems and practices to manage risk so that they do not make a bad loan. They must be satisfied that they have a credit risk system to catch those bad loans.

**Senator Sylvain:** Let me go further afield. You have written the rules and the manual to guide people into becoming proper managers and doing the job properly. You intend to have another operation go out and examine to see if this is being done. That other operation has had an opportunity to make rules like this for many years, but never did. What does the regulator do that you do not do with your manuals? In other words, to be blunt, what do we need the regulator for if you are doing the whole thing yourself?

**Mr. Sabourin:** When the CDIC was set up in 1967, the decision of Parliament was that the CDIC would not have powers of examination. In the legislation, those powers are given to the superintendent. The superintendent has to examine the affairs of the member institutions of the CDIC and report that the institutions are in sound financial position. Therefore the CDIC never had to duplicate the examination process.

Through the insurance process, we expect that institutions will be soundly managed, because the organization pays the freight at the end of the line if the institutions are not properly managed. These are sound management techniques that we want to implement. It is akin to an insurance company saying that a business should install sprinkler systems. We are relying on the regulators because they have the staff in there now, so we are not

[Translation]

L'auto-évaluation par l'institution constitue un élément de notre processus, de l'évaluation et de la surveillance par le Programme d'application des normes. L'organisme de réglementation doit être convaincu, dans le cadre de son règlement annuel, que l'institution s'est bien évaluée. Les rapports sont transmis à la SADC. La question de la conformité est examinée par les employés de la SADC. Il y a donc un mécanisme de contrôle.

**Le sénateur Sylvain:** En ce qui concerne le mécanisme de contrôle, j'ai oublié à quand remonte la création de la SADC, mais cela fait un bout de temps maintenant.

**M. Sabourin:** Nous existons depuis 1967.

**Le sénateur Sylvain:** Il y a le surintendant des institutions financières. Avant lui, il y a eu des surintendants pendant de nombreuses années. Comment faisiez-vous avant d'avoir des guides et des directives sur la souscription pour aider les gens à avoir de bonnes méthodes commerciales?

**M. Sabourin:** Nous étions un agent de paiement.

**Le sénateur Sylvain:** Mais comment faisait le gouvernement? Est-ce que l'un ou l'autre de ces organismes avait...

**M. Sabourin:** Nos normes sont tout à fait nouvelles. Il n'est pas question de ratios. Il n'est pas question de ratios de prêt tels que pas plus de 5 p. 100 de prêts immobiliers. Notre méthode est différente.

L'institution doit être convaincue qu'elle a mis en place des systèmes et des pratiques afin de réduire les risques et de ne pas accorder de prêts irrécouvrables. Elle doit être convaincue qu'elle possède un système de gestion des risques de crédit permettant d'éviter ces prêts.

**Le sénateur Sylvain:** Permettez-moi d'aller plus loin. Vous avez énoncé les règles et rédigé le guide pour aider les gens à devenir de bons gestionnaires et à bien faire leur travail. Vous avez l'intention de demander à un autre organisme de contrôler si les règles sont suivies. Cet autre organisme aurait pu fixer des règles de ce genre depuis des années, mais il ne l'a jamais fait. Que fait l'organisme de réglementation en plus de ce que vous prévoyez dans votre guide? Autrement dit, et je n'irai pas par quatre chemins, à quoi sert l'organisme de réglementation si vous faites déjà tout le travail vous-mêmes?

**M. Sabourin:** Lorsque la SADC a été créée en 1967, le Parlement a décidé qu'elle n'aurait pas de pouvoirs d'examen. Dans la loi, ces pouvoirs sont accordés au surintendant. Le surintendant doit examiner les affaires des institutions membres de la SADC et déclarer que la situation financière des institutions est saine. La SADC n'a donc jamais dû faire double emploi en ce qui concerne le processus d'examen.

Par l'entremise du mécanisme d'assurance, nous exigeons que les institutions soient bien gérées, parce que, au bout du compte, nous faisons les frais d'une mauvaise gestion. Il s'agit de techniques de gestion saine que nous voulons mettre en oeuvre. Un peu comme une compagnie d'assurance qui oblige une entreprise à installer des extincteurs automatiques. Nous comptons sur les organismes de réglementation parce qu'ils ont

[Text]

duplicating, or asking them as part of their examination process to look at the standards and ensure that the institutions are properly self-assessed.

**Mr. Reuber:** You should recognize, too, that we deal with provincial institutions as well as federal. The same standards apply.

**Senator Sylvain:** I was concerned when I read the body of our report, because some of your testimony, Mr. Reuber, and some of the testimony of Mr. Mackenzie indicated that between OSFI and the CDIC there were overlaps, redundancies, extra costs, arguments, turf wars, and the list went on and on. Is this a good time to give you people the power of examination and have one operation? Then you might be able to make your examinations more often with the money you save on not having another body to support.

**Mr. Reuber:** There is an appendix in the next instalment that talks about that question. Maybe I should leave you in suspense, but I will not.

**Senator Sylvain:** I will await the next chapter.

**Mr. Reuber:** The basic proposition is this: Do you allow the fireman to do the underwriting, in which case there is a vested interest that will not necessarily result in fewer fires; or, alternatively, do you let the underwriters write the fire regulations? If you have the latter, you may have a lot fewer fires, but you will have a tough regulatory regime. The way in which the procedure is set up between OSFI and ourselves, there is a balance where our interests are not the same as their interests. Their interest is to provide a good regulatory system which serves a number of interests; our interest, as an institution, is to provide insurance under our terms of reference, but at a minimum cost and with reasonable regulations. Therefore, there is a natural tension. That was the way in which it was set up.

My little paper next week will tell you about the Estey committee. The argument that committee made was that you needed these two institutions. We provide a pressure point on the regulator to do the job properly. He provides a pressure point on us to ensure that we do not regulate everyone out of existence.

**Senator Sylvain:** Unless the business has change a great deal, the next time we have a president of an insurance company testify before us, I will ask him if he would allow an outsider to pay the claims for him when he is doing the regulating. I do not think he would.

**The Chairman:** Can I take you back to your comments on risk assessment and the pricing of risk?

**Mr. Reuber:** Yes.

**The Chairman:** You began by saying that having exact mathematical ratios was not a good idea because they introduced too great a degree of rigidity in the system. You used the American case as an example of why you were not in favour of that.

[Traduction]

déjà les effectifs nécessaires, ce qui nous évite de faire double emploi, ou nous leur demandons d'étudier le respect des normes dans le cadre de leur processus d'examen et de s'assurer que les institutions se sont bien évaluées.

**M. Reuber:** Il faut reconnaître aussi que nous faisons affaire avec des institutions provinciales et des institutions fédérales. Les mêmes normes s'appliquent partout.

**Le sénateur Sylvain:** Je me suis inquiété quand j'ai lu votre rapport, parce qu'une partie de votre témoignage, monsieur Reuber, et une partie du témoignage de M. Mackenzie dénotaient des chevauchements, des redondances, des coûts supplémentaires, des disputes, des guerres de territoire entre le BSIF et la SADC. Le moment est-il bien choisi pour vous donner le pouvoir d'examen et pour regrouper les activités? Vous pourriez peut-être effectuer ensuite vos examens plus souvent parce qu'on ferait des économies s'il n'y avait qu'un seul organisme.

**M. Reuber:** Il y a une annexe sur cette question dans les documents de la prochaine séance. Je devrais peut-être vous faire languir, mais je ne le ferai pas.

**Le sénateur Sylvain:** Je peux attendre.

**M. Reuber:** La question fondamentale est la suivante: Permet-on au pompier d'offrir des polices d'assurance, auquel cas les intérêts du pompier ne se traduisent pas nécessairement par une réduction des incendies; ou laisse-t-on l'assureur rédiger les règlements pour éviter les incendies? Dans le deuxième cas, il y aura peut-être moins d'incendies, mais le régime réglementaire sera strict. Entre le BSIF et nous-mêmes, il y a un équilibre lorsque nos intérêts ne concordent pas. Le BSIF vise à offrir un bon système réglementaire qui sert divers intérêts; nous visons quant à nous à offrir de l'assurance dans le cadre de notre mandat, mais à un coût minimum et dans un cadre réglementaire raisonnable. Il y a donc une tension naturelle. On l'a voulu ainsi au départ.

Mon bref document de la semaine prochaine vous parlera du comité Estey. Ce comité a soutenu que les deux institutions sont nécessaires. Nous exerçons des pressions pour que l'organisme de réglementation fasse son travail correctement. Cet organisme exerce des pressions sur nous pour que nos règlements ne fassent pas disparaître tout le monde.

**Le sénateur Sylvain:** À moins que la situation ait beaucoup changé, la prochaine fois qu'un président d'une compagnie d'assurance viendra témoigner, je lui demanderai s'il permettrait à quelqu'un d'autre de régler les sinistres à sa place lorsque c'est lui qui fait les règlements. J'en doute.

**Le président:** Puis-je revenir sur vos remarques à propos de l'évaluation des risques et du prix des risques?

**M. Reuber:** Oui.

**Le président:** Vous avez d'abord déclaré que ce n'était pas une bonne idée d'imposer des ratios mathématiques précis parce qu'ils rendent le système trop rigide. Vous avez donné l'exemple des États-Unis pour démontrer pourquoi vous n'êtes pas en faveur d'un tel mécanisme.



[Texte]

You then talked about developing a series of — the impression you created was of mathematical formulae which would apply to risk assessment. If there was any area less susceptible to formal mathematical analysis, it would be risk.

**Mr. Reuber:** I do not want to suggest that it is an exact science at all. By "mathematical formulae", I mean ratios — for example, capital to asset ratios, not an equation which tells me what the risk will be on a portfolio.

**The Chairman:** Excepting the fact that it is an art, and not a science — which I think is what you are saying in terms of risk assessment — has that area of analysis progressed enough that you can do meaningful things in that direction? A decade ago there was not much available in that area.

**Mr. Reuber:** I think it is coming. A number of banks in this country are looking at going through a whole range of Standard & Poor's risk assessment, relating it to security arrangements, and from that, trying to get some estimate of appropriate pricing arrangements. It is a very complex field.

**The Chairman:** Right.

**Mr. Reuber:** It requires a lot of data, since you need big enough numbers to come to any kind of conclusion. However, work is progressing in that area. It is by no means an exact science. If I gave that impression, I want to quickly dispel it.

I do not think we are anywhere near that in terms of our ladder of compliance, but it is something institutions should be provoked to think about when they do their lending. It is not just a question of risk assessment, but also a question of getting the price as right as you can. Presumably, if you can price enough, then you are willing to take big risks.

**The Chairman:** Risk assessment and the pricing of risk is, I guess, integrally linked to the issue of diversification of the portfolio, because you are interested in total corporate risk. You can live with high risk on a small business; is that correct?

**Mr. Reuber:** That is one reason why mechanical ratios on diversification are subject to question. It begs the question of what are you pricing the risk at if you say you can only have so much in one risk category. That ignores the fact that you may have a different pricing arrangement.

**The Chairman:** Senators, any other questions of Mr. Sabourin and Mr. Reuber? They will be back with us again next week.

Thank you very much for coming.

Senators, our next witnesses are from l'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec. Guy Duhaime is President of the association. He will make a brief opening statement. The association has circulated a brief which senators have.

[Translation]

Vous avez ensuite parlé de l'élaboration d'une série de... vous avez donné l'impression que des formules mathématiques s'appliqueraient à l'évaluation des risques. S'il y a un domaine qui se prête mal à l'analyse mathématique c'est bien l'évaluation des risques.

**M. Reuber:** Je ne prétends pas qu'il s'agisse d'une science exacte, loin de là. Par «formules mathématiques», j'entends des ratios, par exemple des ratios de financement, pas une équation qui me donne une indication du risque que présente un portefeuille.

**Le président:** En acceptant qu'il s'agit d'un art et non d'une science (c'est ce que vous dites, je crois, à propos de l'évaluation des risques) l'analyse a-t-elle progressé suffisamment pour que vous puissiez obtenir des résultats dans ce domaine? Il y a dix ans, il n'existait pas grand-chose dans ce secteur.

**M. Reuber:** Je pense qu'on y arrive. Plusieurs banques du pays songent à tenir compte d'une foule d'évaluations des risques de *Standard & Poor's* relatives aux garanties et, à partir de ces évaluations, à tenter d'obtenir une estimation des prix qui conviendraient. C'est un domaine très complexe.

**Le président:** J'en conviens.

**M. Reuber:** Il faut beaucoup de données, puisqu'il faut assez de chiffres pour pouvoir tirer des conclusions. Mais les travaux avancent dans ce domaine. C'est loin d'être une science exacte. Si je vous ai donné cette impression, je veux m'empêcher de la dissiper.

Nous sommes loin d'y être parvenus dans notre échelle d'observation, mais c'est un domaine auquel les institutions devraient être tenues de réfléchir lorsqu'elles accorder leurs prêts. Ce n'est pas simplement une question d'évaluation des risques, il faut aussi arriver à un prix aussi juste que possible. On peut supposer que si le prix est élevé, l'institution est disposée à courir de grands risques.

**Le président:** L'évaluation des risques et le prix du risque sont inextricablement liés à la question de la diversification du portefeuille, parce que vous vous intéressez au risque pour l'ensemble de l'entreprise. Vous pouvez accepter qu'une petite entreprise prenne de grands risques, n'est-ce pas?

**M. Reuber:** Cela explique en partie la controverse au sujet des ratios mécaniques à propos de la diversification. À quel prix fixe-t-on le risque si on impose des quotas dans une catégorie de risque? Cela ne tient pas compte du fait qu'il peut y avoir des prix différents.

**Le président:** Sénateurs, avez-vous d'autres questions à poser à M. Sabourin ou à M. Reuber? Ils reviendront la semaine prochaine.

Merci d'être venus aujourd'hui.

Sénateurs, nos prochains témoins représentent l'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec. Monsieur Guy Duhaime est président de l'association. Il fera une brève déclaration. L'association a remis un mémoire que les sénateurs ont entre les mains.

*[Text]*

Mr. Duhaime, I would ask you to introduce your colleagues, and then give us a brief summary of what is in the document you gave us. We will then ask you some questions.

Welcome and thank you very much for coming.

**Mr. Guy Duhaime, President, Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec:** First of all, Mr. Chairman, we thank you for the opportunity to appear before you today.

As I am more fluent in French, I will make my presentation in French.

**The Chairman:** Absolutely.

Premièrement, à ma gauche, vous avez madame Sylvie Poirier, avocate, adjointe à la directrice générale de l'association, qui est en charge de notre service juridique.

À ma droite, vous avez monsieur Jacques Foucault qui est administrateur et responsable du comité des affaires législatives.

Quant à moi, Guy Duhaime, je suis président de l'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec, que l'on appellera l'AIAPQ.

Juste pour vous dire d'où je tiens mon expérience dans le domaine, je suis président d'un firme de courtage en services financiers et en assurance. Je suis dans l'industrie depuis maintenant 1978. Nous utilisons les services de petits, moyens et gros assureurs. Nous sommes très concernés par ce qui se passe, bien entendu!

Si vous le voulez, je débiterai ma présentation.

L'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec tient à vous remercier d'avoir accepté de nous entendre aujourd'hui.

Je vous rappelle que l'AIAPQ été formée en 1989 pour succéder à l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec, qui était à l'époque une association à adhésion volontaire. Notre association s'est vu confié par le législateur une double mission, soit dans un premier temps, d'informer et de protéger le public investisseur et épargnant.

Dans un deuxième temps, de développer et contrôler la qualité professionnelle de nos membres et de veiller au respect d'une déontologie rigoureuse.

L'AIAPQ est maintenant un organisme à adhésion obligatoire qui regroupe plus de 12 000 intermédiaires et 1 000 cabinets de courtage en assurance de personnes au Québec.

Nous sommes ici aujourd'hui parce que les intermédiaires en assurance de personnes ont été très secoués par la faillite de la quatrième plus grosse compagnie d'assurance au Canada.

Permettez-moi de faire une rapide mise en contexte. La liquidation et le démantèlement de La Confédération-vie constitue la troisième faillite de l'industrie de l'assurance de personnes en autant d'années.

*[Traduction]*

Monsieur Duhaime, je vous prierais de présenter vos collègues et de nous faire un bref résumé du document que vous nous avez remis. Nous vous poserons ensuite quelques questions.

Bienvenue et merci de vous être déplacés.

**M. Guy Duhaime, président, Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec:** D'abord, monsieur le président, nous vous remercions de nous avoir invités à comparaître aujourd'hui.

Vu que je suis plus à l'aise en français, je présenterai mon exposé en français.

**Le président:** Absolument.

First, to my left, you have Ms Sylvie Poirier, attorney, assistant to the Association's general manager, who is in charge of our legal department.

To my right, you have Mr. Jacques Foucault, who is a director and lead of the legislative affairs committee.

My name is Guy Duhaime, and I am President of the Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec, which we will call AIAPQ.

Just to tell you how I acquired my experience in the field, I am the president of a financial services and insurance brokerage firm. I have been in industry now since 1978. We retain the services of small, medium-size and large insurers. We are very much concerned by what is happening, of course!

If you wish, I will begin my presentation.

The Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec wishes to thank you for agreeing to hear us today.

I would remind you that AIAPQ was founded in 1989 to succeed the Association provinciale des assureurs-vie du Québec, which at the time was a voluntary membership association. Our association has been given a twofold mission by the Quebec legislature: first, to inform and protect the saving and investing public.

Second, to develop and control the professional qualifications of our members and ensure compliance with a strict code of ethics.

AIAPQ is now a mandatory membership organization representing 12,000 underwriters and 1,000 life and health insurance brokerage firms in Quebec.

We are here today because life and health insurance underwriters have been hit hard by the bankruptcy of the fourth largest insurance company in Canada.

Allow me briefly to provide some background. The winding up and dismantling of Confederation Life constitutes the third bankruptcy in the life and health insurance industry in as many years.



## [Texte]

Depuis 14 ans, les faillites ont coûté globalement aux contribuables, aux institutions, aux investisseurs et, dans certains cas, à l'ensemble des consommateurs, plus de 40 milliards de dollars.

Il va donc de soi que tout intervenant responsable du marché financier canadien se sente concerné par ces événements: on le serait à moins.

Tous autant que nous sommes, nous avons intérêt à agir de façon à consolider la crédibilité du milieu financier canadien. Nous sommes convaincus que certains gestes peuvent être posés rapidement, qui auraient des effets salutaires pour les consommateurs.

Notre mémoire comporte 11 recommandations. J'aborderai aujourd'hui avec vous les quatre principales mesures, à savoir:

Premièrement, le maintien du lien privilégié entre le client et l'intermédiaire lors d'une liquidation.

Deuxièmement, le maintien automatique des closes d'incontestabilité et de paiement en cas de suicide lors de remplacements de contrat d'assurance-vie.

Troisièmement, l'encadrement du marketing direct des produits d'assurance de personnes.

Quatrièmement, le resserrement des normes comptables dans le contrôle et la surveillance des institutions financières.

J'élaborerai un petit peu sur la première recommandation. Le maintien du lien privilégié entre le client et l'intermédiaire, lors d'une liquidation.

On se rappellera que lors de la liquidation des Coopérants, alors que les intermédiaires avaient été écartés du processus, le remplacement de polices avait été pratiqué de manière abusive.

Dans ces cas de liquidation, de grande incertitude pour le consommateur qui panique, nous croyons que la mécanique de liquidation doit rechercher des points d'ancrage. En fait, tout ce qui peut introduire de la stabilité dans un processus forcément inquiétant pour le consommateur, mérite d'être encouragé.

Or, les intermédiaires sont les principaux acteurs de la relation entre l'assureur et le consommateur. À notre point de vue, le maintien du service dispensé aux assurés va introduire cette stabilité et doit être recherché comme point d'ancrage.

Nous croyons qu'au moment de la liquidation d'une institution, le maintien auprès des titulaires de polices de la présence des intermédiaires devrait être assuré et que cette présence devrait être garantie.

Nous suggérons conséquemment de consentir jusqu'à la transition du portefeuille de la compagnie en liquidation, l'allocation financière nécessaire requise afin de maintenir la rémunération des intermédiaires pour assurer la stabilité et le service à la clientèle requis.

L'intermédiaire en assurance de personnes est la personne la mieux placée pour conseiller et informer sur une base régulière les détenteurs de polices.

Les intermédiaires possèdent la connaissance de l'industrie et la connaissance intime des règles de la profession.

## [Translation]

In the past 14 years, bankruptcies have cost taxpayers, institutions, investors and, in certain cases, consumers more than \$40 billion.

It therefore goes without saying that every stakeholder responsible for the Canadian financial market feels concerned by these events: we would be concerned at less.

As many as we are, we have an interest in acting to consolidate the credibility of the Canadian financial community. We are convinced that certain actions may be taken quickly which would have salutary effects for consumers.

Our brief contains 11 recommendations. Today I will discuss with you the four major measures, which are:

First, maintaining the privileged relationship between the customer and the underwriter during winding-up proceedings;

Second, automatically maintaining clauses respecting incontestability and payment in case of suicide for life insurance contract replacements;

Three, providing a framework for the direct marketing of life and health insurance products;

Fourth, tightening accounting standards in the control and monitoring of financial institutions.

I'll elaborate a little on the first recommendation, maintaining the privileged relationship between the client and the underwriter during winding-up of proceedings.

You will recall that, when Les Coopérants was wound up, the underwriters were excluded from the process and there was an excessive amount of policy replacement.

In cases where firms are wound up, thus causing great uncertainty for the panicking consumer, we believe that the winding up mechanism must seek out stabilizing elements. In fact, anything that can introduce some stability into a process that is necessarily disturbing for the consumer should be encouraged.

However, underwriters are the main players in the relationship between the insurer and the consumer. From our point of view, maintaining service to policyholders will introduce this stability and must be sought out as a stabilizing element.

We believe that, when an institution is wound up, keeping policyholders in contact with underwriters should be guaranteed and this contact should be guaranteed.

Consequently, we suggest that, until the portfolio is removed from the company being wound up, the necessary financial allowances should be made to maintain underwriters' remuneration so as to guarantee stability and the necessary customer service.

The life and health insurance underwriter is the person in the best position to advise and inform policyholders on a regular basis.

Underwriters know the industry and have intimate knowledge of the rules of the profession.

*[Text]*

Ils peuvent aider les consommateurs à faire valoir leurs droits en matière d'indemnisation, de rachat de polices ou d'emprunt de polices. Ils peuvent surtout apaiser les inquiétudes de leurs clients en cas de liquidation.

Enfin, les intermédiaires jouent un rôle précieux pour limiter le remplacement de polices, un phénomène susceptible de se produire lors d'une liquidation, surtout lorsque les assurés sont laissés à eux-mêmes.

Notre deuxième recommandation: L'AIAPQ propose que le législateur rende obligatoire au Canada le maintien automatique des clauses d'incontestabilité et de paiement en cas de suicide à l'occasion d'un remplacement de polices d'assurance-vie.

Certains états américains, le Vermont, par exemple, ont rendu cette mesure obligatoire. Pourquoi donc?

Parce qu'il n'existe pas que du bon remplacement. Malheureusement, il existe aussi du mauvais remplacement, malgré tout ce qu'un organisme comme le nôtre a pu faire pour l'exterminer.

Nous croyons aujourd'hui qu'il en existera peut-être toujours. Aussi, croyons-nous que le titulaire de toute police devrait être en mesure de se voir garantir par la loi que le nouveau contrat qu'on lui offre lui assure les mêmes protections que le contrat précédent au moins sur ces deux points fondamentaux.

C'est quelque chose que l'on retrouve dans le système de l'assurance collective.

Troisième recommandation, nous suggérons aux autorités réglementaires d'encadrer le marketing direct des produits d'assurance de personnes. Ceci mérite sûrement quelques explications.

Notre organisme est bien placé pour savoir que la distribution de ces produits complexes exige souvent l'intervention d'un spécialiste compétent. Or, le contexte obscur dans lequel s'opèrent les transactions téléphoniques entre le consommateur et la personne contact de l'institution financière ne garantit plus la protection du public.

Prenons l'exemple des employés d'institutions de type bancaire. Quels renseignements donnent-ils aux consommateurs? Quelles mise en garde livrent-ils? Nul ne le sait.

Nous lançons aujourd'hui un signal d'alarme aux gouvernements et au grand public quant aux menaces reliées à l'envahissement désordonné du marché de l'assurance de personnes par les produits de marketing direct, particulièrement ceux en provenance des institutions de type bancaire.

Précisons immédiatement que nous ne sommes pas complètement opposés à la concurrence entre les banques et les compagnies d'assurance.

En fait et jusqu'à tout récemment, nous avons même été de grands partisans du décloisonnement.

Mais nous réalisons peu à peu que la manière dont on conduit ce décloisonnement, conjugué à l'utilisation d'outils de marketing direct et d'autres manières de vente, multiplie les effets pervers et rend les consommateurs très vulnérables.

*[Traduction]*

They can help consumers assert their right to compensation, policy redemptions or to borrowing against policies. They can especially allay their customers' concerns in the case of winding-up proceedings.

Lastly, underwriters play an invaluable role in limiting policy replacements, a phenomenon likely to occur when a company is wound up, particularly when policyholders are left to themselves.

Our second recommendation: AIAPQ proposes that Parliament make the automatic extension of incontestability clauses and clauses providing for payment in case of suicide mandatory in Canada where life insurance policies are replaced.

Some U.S. states such as Vermont have made this measure mandatory. Why?

Because not every replacement is a good replacement. Unfortunately, there are also bad replacements, despite every effort agencies such as ours has made to eliminate them.

We believe today that there will likely always be bad replacements. Consequently, we believe that every policyholder should be in a position to have a guarantee under law that a new contract offered to him provides the same protection as the previous contract at least on these two fundamental points.

This is something that is found in the group insurance system.

Third recommendation: We suggest that regulatory authorities regulate the direct marketing of life and health insurance products. This definitely requires some explanation.

As our organization is in a good position to know, the distribution of these complex products often calls for a qualified specialist. However, the obscure circumstances in which telephone transactions are made between the consumer and the contact person of a financial institution do not guarantee public protection.

Consider the example of the employees of banking institutions. What information do they give to consumers? What warnings do they offer? No one knows.

Today, we are warning governments and the general public about the perils of the disorderly invasion of the life and health insurance market by direct marketing products, particularly those of banking institutions.

Let us say from the outset that we are not completely opposed to competition between banks and insurance companies.

In fact, we were even great supporters of deregulation until quite recently.

However, we are gradually realizing that the manner in which deregulation is being conducted, together with the use of direct marketing tools and other sales methods, increases the number of harmful effects and leaves consumers highly vulnerable.



## [Texte]

Même que nous estimons que la chose prend une allure très inquiétante car en plus, dans l'actuel contexte, les règles appliquées aux banques d'une part et aux compagnies d'assurance d'autre part, sont à ce point différentes que tout concourt pour égarer, encore une fois, le consommateur. Avec qui a-t-il fait affaire? Avec un professionnel, un véritable conseiller financier ou avec un commis engagé à la va-vite et sans véritable formation et à l'abri de toute recommandation?

Plus encore, les situations où le consommateur pourrait être lésé vont se multiplier et des correctifs doivent absolument être apportés dans les plus brefs délais.

Si le marketing direct est là pour rester, l'AIAPQ, notre association, exige minimalement que les employés des institutions bancaires qui vendraient ou qui vendent déjà des produits d'assurance, quand on pense à l'assurance-créditeur, et cetera, que les produits d'assurance de personnes soient soumis aux mêmes contraintes que les intermédiaires, c'est incontournable. Nous ne voulons pas deux poids deux mesures.

Ces gens devraient suivre la même formation initiale et continue, respecter les mêmes règlements, code d'éthique et procédures professionnelles, qui encadrent la pratique actuelle des intermédiaires du Québec.

En fait, nous ne demandons pas au gouvernement d'interdire aux banques d'offrir à leurs clients des produits d'assurance de personnes. Au contraire, nous désirons plutôt que les employés de celles-ci se conforment aux règles établies par le législateur pour assurer la protection du consommateur et le professionnalisme des intervenants.

Comme quatrième recommandation, le resserrement des normes comptables dans le contrôle et la surveillance des institutions financières.

On se souviendra que La Confédération démontrait des actifs nets de près de 900 millions de dollars en 1993. Nous estimons anormal qu'à peine un an plus tard, l'on découvre qu'elle affiche plutôt un déficit que plusieurs évaluent à environ 800 millions de dollars, soit un écart étonnant de 1,7 milliards de dollars.

Comment expliquer un tel écart? Que signifient les états financiers qu'on nous présente et quelle valeur doit-on accorder aux normes des comptables agréés?

Nous ne sommes pas les spécialistes de la comptabilité mais chose certaine, nous estimons que la lecture des états financiers qui est publique, doit permettre de communiquer une information qui est fiable. On pense que c'est généralement le cas, alors que les comptables apportent ici les correctifs qui s'imposent à leurs normes pour uniformiser. C'est pratique.

L'AIAPQ souhaitait aujourd'hui commenter, dans la perspective de la mise en liquidation de La Confédération-vie, la question de la protection du public, du service aux assurés, du rôle de l'intermédiaire de marché dans un processus de liquidation et du contrôle et de la réglementation des institutions financières canadiennes.

## [Translation]

We even feel that the situation is becoming quite disturbing because, in addition, the rules currently applied to the banks, on the one hand, and the insurance companies, on the other are so different that everything conspires to leave consumers behind once again. Who will they do business with? With a professional, a real financial advisor, or with a hastily hired clerk who has no real training and is unable to provide any recommendation?

Once again, there will be more and more situations in which the consumer could be hurt, and corrective action must absolutely be taken as soon as possible.

If direct marketing is here to stay, AIAPQ, our association, demands at least that the employees of banking institutions that would sell, or that are already selling, insurance products — when we think of creditor insurance, and so on — that life and health insurance products be subject to the same constraints as for underwriters. This is absolutely necessary. We do not want there to be a double standard.

These people should have the same basic and continuing training, comply with the same regulations, code of ethics and professional procedures as govern the current practice of underwriters in Quebec.

In fact, we are not asking the government to prohibit banks from offering their customers life and health insurance products. On the contrary, we merely want their employees to comply with the rules established by Parliament to guarantee consumer protection and the professionalism of stakeholders.

Our fourth recommendation: tightening accounting standards in the control and monitoring of financial institutions.

As you will remember, Confederation Life reported net assets of nearly \$900 million in 1993. We find it abnormal that, scarcely a year later, we discovered that it instead had a loss that some evaluated at \$800 million, a surprising difference of \$1.7 billion.

How to explain this difference? What do the financial statements submitted to us mean and what value should we attach to the standards of chartered accountants?

We are not accounting specialists, but one thing is certain: We feel that financial statements which are public, must communicate reliable information. We believe this is generally the case, whereas accountants here make the necessary corrections to their standards in order to standardize. It's practical.

Today, in the context of the winding up of Confederation Life, AIAPQ wanted to comment on the issue of public protection, service to policyholders, the role of the policy underwriter in wind-up proceedings and the control and regulation of Canadian financial institutions.

[Text]

Pour conclure, je rappelle que la réflexion de l'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec vise à sauvegarder les intérêts des assurés. Avec notre mémoire, nous proposons des mesures concrètes et réalistes afin de protéger le public investisseur et épargnant et de consolider la confiance. Cette réflexion se veut une contribution utile à la stabilité et à la santé du système financier canadien.

Je vous remercie de votre attention.

**The Chairman:** Thank you very much.

I have a question based on the third point of the three you made. You talk about the need for restricting the sale of life and health insurance products by banking institutions. It is my understanding that the revisions made in 1982 to the Bank Act in fact prevent the sale of health and life insurance products directly by banks. They can own insurance companies but they cannot sell their products. It is also my understanding that that is not true in Quebec; that the Caisse can, in fact, sell insurance.

Am I correct in that? If I am, why are you concerned at this point in time with restricting the sale of product? I understand that you will be concerned in 1997, at which time the government has said it will look at whether it will maintain that restriction, but why are you concerned about that now?

**M. Duhaime:** Dès aujourd'hui, il y a déjà un problème. Nous parlons d'un éventail plus large en 1997. L'on veut prévenir. Déjà l'on voit que dans la vente d'assurance-crédit et ailleurs, il y a des institutions financières ou des représentants qui font abandonner déjà à des clients des protections qu'ils ont de façon personnelle en échange d'une assurance qui va couvrir un prêt, une hypothèque ou quelque chose comme cela et souvent sans égard aux protections qui sont perdues et aux avantages qui sont perdus par le client. Nous trouvons cela un peu aberrant.

Ils ont aucun avis à faire. Ils disent au client: tu cancelles et nous t'assurons avec l'assurance-créditeur.

De l'autre côté, si nous devons faire un remplacement ou dire à un client que nous avons quelque chose de plus avantageux, nous avons toute une série de formulaires à remplir pour démontrer au client qu'effectivement, il n'y a pas de perte d'avantages mais qu'il y a des avantages à faire le changement.

Alors, nous sentons déjà que ce n'est pas correct.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Duhaime, depuis un certain nombre d'années, il y a eu beaucoup de changements dans le marketing de l'assurance au Québec.

Pourriez-vous me dire, les derniers chiffres donneraient quoi? Est-ce que la vente de l'assurance-vie se fait encore majoritairement par l'intermédiaire d'un courtier ou d'un agent, ou est-ce que cela a tombé aux employés des institutions qui vendent directement au public?

**M. Duhaime:** Bien sûr, les institutions financières n'ont pas le droit de vendre directement tous les genres de produits.

**Le sénateur Sylvain:** Non.

[Traduction]

To conclude, I remind you that the purpose of these remarks by the Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec is to safeguard the interests of policyholders. In our brief, we propose concrete, realistic measures to protect the investing and saving public and to consolidate trust. These ideas are intended as a useful contribution to the stability and health of the Canadian financial system.

Thank you for your attention.

**Le président:** Merci beaucoup.

J'ai une question à propos du troisième sujet que vous avez abordé. Vous parlez de la nécessité de limiter la vente de produits d'assurance-vie et d'assurance-maladie par les institutions bancaires. Je crois comprendre que les modifications apportées à la Loi sur les banques en 1982 interdisent la vente directe de ces produits par les banques. Les banques peuvent être propriétaires de compagnies d'assurance mais elles ne peuvent pas vendre de l'assurance. Je crois comprendre également que ce n'est pas le cas au Québec; que la caisse peut vendre de l'assurance.

AI-je bien compris? Dans l'affirmative, pourquoi vous souhaitez-vous maintenant limiter la vente des produits? La question pourra se poser en 1997 lorsque le gouvernement examinera s'il convient de maintenir cette restriction, mais pourquoi le demandez-vous maintenant?

**Mr. Duhaime:** There is already a problem today. We are talking about a broader range in 1997. We want to prevent that. We already see that, in the sale of credit insurance and elsewhere, there are financial institutions or representatives who cause customers to abandon personal protection which they already have in exchange for insurance that will cover a loan, a mortgage or something like that, often without regard to the types of protection that are lost or to the benefits that are lost by the client. We find that somewhat abnormal.

They have no advice to give. They tell the customer: You cancel and we insure you with credit insurance.

On the other hand, if we have to make a replacement or tell a customer that we have a better product, we have a whole series of forms to complete to show the customer that there is indeed no loss of benefits, but that there are actually benefits in making the change.

So we already feel that this is not right.

**Senator Sylvain:** Mr. Duhaime, for a certain number of years, there were many changes in the marketing of insurance in Quebec.

Can you tell me what the latest figures suggest? Is life insurance still sold mainly by a broker's underwriter or an agent, or has this fallen to the employees of institutions selling directly to the public?

**Mr. Duhaime:** Of course, the financial institutions are not entitled to sell all types of products directly.

**Senator Sylvain:** No.



[Texte]

**M. Duhaime:** Au niveau des caisses populaires, c'est un peu différent, chez les *Credit Unions* aussi. Nous vivons au Québec une situation dans laquelle les directeurs de caisses populaires vont référer à un assureur du groupe Desjardins le nom de clients qui ouvrent leurs comptes.

J'ai même eu la petite anecdote de recevoir une lettre de sollicitation d'un compétiteur alors que je venais d'ouvrir un compte dans une de ses institutions financières! J'ai trouvé cela très amusant!

**Le sénateur Sylvain:** Excusez-moi, mais je voudrais simplement essayer de dire que lorsque quelqu'un est référé de cette façon, il est tout de même référé à un courtier ou à un agent?

**M. Duhaime:** Présentement, au niveau des caisses populaires, oui.

**Le sénateur Sylvain:** Ce n'est pas tout simplement un employé de la banque. C'est quelqu'un qui a fait ses preuves, qui a eu un mandat, qui a eu sa licence de courtier?

**M. Duhaime:** Qui a eu sa licence, qui a eu sa formation et tout.

Par contre, il y a de la sollicitation comme telle qui ne devrait pas être faite des gens en dehors du réseau. Il y a aussi une institution bancaire qui débute maintenant avec une entreprise de marketing qui fait de la sollicitation à partir, semblerait-il, de certaines bases de clients et qui, finalement, au bout du processus (mais avec trois ou quatre zigzags) arrive avec un courtier d'assurance qui...

**Le sénateur Sylvain:** Tout cela pour dire qu'au Québec, au moins et probablement dans le reste du pays, la vente d'assurance-vie se fait en grande majorité par des courtiers car le public a plus de confiance envers les courtiers qu'il pourrait en avoir envers les employés d'une banque. Est-ce que c'est exact?

**M. Duhaime:** Je vous dirais que ce n'est parce que le public a plus confiance, c'est parce que maintenant la loi ne permet pas nécessairement tout cela.

Nous avons fait des sondages. Il est un peu drôle de constater que certains consommateurs auraient confiance à un commis qui n'a aucune formation parce que c'est une banque ou parce que c'est une caisse. La crédibilité ne viendrait pas de l'individu ou du conseiller financier qui le fait mais de l'institution.

**Le sénateur Sylvain:** Je vais vous poser une autre question car je ne sais pas si j'ai bien compris.

Dans le cas de La Confédération, vu que c'est le cas présent, le président nous a dit que ce qui était arrivé, c'est que immédiatement après que la cote de La Confédération a tombé et qu'il a été su qu'il y avait des problèmes, alors, les gens ont soit changé leurs polices d'assurance, ou ils ont emprunté les valeurs accumulées dans leurs polices d'assurance mêmes.

Est-ce que j'ai bien compris qu'une des choses que vous pourriez faire, en étant l'aviseur de vos clients, c'est de réduire le nombre de changements ou d'emprunts qui pourraient se faire en leur disant: oui, vous êtes assurés, attendez, cela va se régler?

[Translation]

**Mr. Duhaime:** It's somewhat different for the caisses populaires, the credit unions as well. In Quebec, we are witnessing a situation which caisse populaire managers refer the names of customers who open accounts with them to an insurer in the Desjardins group.

I can even tell you a brief anecdote about receiving a letter of solicitation from a competitor after I had just opened an account in one of its financial institutions! I found that very funny!

**Senator Sylvain:** Excuse me, but I would simply like to say that, when someone is referred in that way, is he nevertheless referred to a broker or to an agent?

**Mr. Duhaime:** Currently at the caisses populaires, yes.

**Senator Sylvain:** It's not simply a bank employee. It is someone who has proved himself, who has a mandate, who has earned a broker's licence?

**Mr. Duhaime:** Who has his licence, who has had his training and everything.

However, there is solicitation as such which should not be done by people outside the network. There is also a banking institution which is currently starting up a marketing business which makes solicitations apparently from certain customer databases and which ultimately, at the end of the process (but with three or four zigzags), winds up at an insurance broker who...

**Senator Sylvain:** All that to say that, in Quebec at least and probably in the rest of the country, life insurance is being sold in the vast majority of cases by brokers because the public trust brokers more than they might trust bank employees. Is that correct?

**Mr. Duhaime:** I would say that it isn't because the public trusts them more; it's because the law does not necessarily permit all that now.

We have conducted surveys. It's a bit funny to see that some consumers would trust an untrained clerk because they are at a bank or because they are at a caisse. Credibility apparently doesn't stem from the individual or the financial advisor who serves them, but rather from the institution.

**Senator Sylvain:** I am going to ask you another question because I don't know whether I have properly understood.

In the case of Confederation Life, since that is the present case, the chairman told us that what happened is that immediately after Confederation Life's price fell and it was known that there were problems, people then either changed their insurance policies or borrowed against the value accumulated in their insurance policies.

Did I understand correctly that one of the things you could do as your customers' advisor is to reduce the number of changes or borrowings that could be made by telling them: Yes, you are insured; wait, things will work out?

[Text]

Est-ce que cela pourrait être ce que vous vouliez dire?

**M. Duhaime:** Cela est vraiment notre premier point. L'importance de cela nous le voyons si nous retournons deux ans en arrière avec la déconfiture des Coopérants.

Le liquidateur, c'était une première. Personne n'avait l'expérience. Le liquidateur a rompu tous les liens avec tout le réseau des intermédiaires ou des «life underwriters». Ce qui s'en est suivi, c'est un mouvement de panique chez les consommateurs. Personne ne savait à quoi s'en tenir. Lorsqu'ils appelaient le liquidateur, le liquidateur n'était pas un spécialiste d'assurance. Le liquidateur a fait des choses, le rachat de polices ou quoi que ce soit, sans tenir compte de tout un paquet d'éléments. Malheureusement des consommateurs ont été perdants.

Il n'y pas seulement que les consommateurs. C'est que le portefeuille a été érodé de façon significative. Nous parlons de peut-être une perte de près de 100 000 000 dans la valeur du portefeuille et de la compagnie.

Alors, il y a deux aspects. Il y a le consommateur et il y a aussi la valeur du portefeuille qui est érodée. Nous pensons que les intermédiaires, en général, ont un très grand pouvoir de persuasion chez les consommateurs et ils peuvent maintenir un mouvement de panique et dire aux consommateurs: vous voyez, vous êtes couverts.

D'ailleurs, 90 p.100 des consommateurs sont couverts entièrement. Alors, pourquoi faire une panique? Nous avons vu dans le cas des Coopérants, des gens qui, après avoir annulés, ont souscrit des polices dans lesquelles ils payaient trois fois la prime de ce qu'ils payaient avant, pour aucune raison. Ils auraient toujours été couverts avec leur protection. Certains carrément se sont retrouvés (c'est encore pire!) pas assurables. Ils ont perdus leurs bénéfices d'assurabilité et l'autre compagnie ne le donnera pour leurs beaux yeux!

**Le sénateur Sylvain:** Votre rôle, comme intermédiaire, est effectif pour réduire les dégâts qui peuvent être causés ainsi que les prix qui pourraient être payés par CompCorp. En même temps, vous protégez le consommateur parce que vous lui sauvegardez des clauses ou des polices d'assurance au moins équivalentes afin qu'ils ne payent pas plus.

**M. Duhaime:** En même temps, nous rassurons aussi l'intermédiaire qui a travaillé pendant de nombreuses années. Nous continuons au moins à lui donner un peu sa subsistance pour le service qu'il va donner, aussi.

**Le sénateur Sylvain:** Exactement. Je vous remercie, monsieur Duhaime.

**The Chairman:** With respect to underwriters, what has happened in the case of the three insurance companies that failed? In particular, let us take Les Coopérants, because it did business in Quebec, and Confederation Life. Have the underwriters effectively been "maintained on the payroll", and I use that expression in quotes, continuing to be paid, or were they cut off immediately the company went into receivership? What actually happened in those two cases?

[Traduction]

Could that be what you meant?

**Mr. Duhaime:** That is really our first point. We can see how important that is if we go back two years to the bankruptcy of Les Coopérants.

The liquidator was a first. No one had any experience. The liquidator broke all ties with the network of life underwriters. What followed was a movement of panic among consumers. No one knew what to believe. When they called the liquidator, the liquidator was not an insurance specialist. The liquidator did things, redeemed policies or whatever, without taking into account a whole range of factors. Unfortunately, consumers were the losers.

There weren't just consumers. The portfolio was significantly eroded. We are perhaps talking about a loss of nearly \$100 million in portfolio and company value.

So there are two aspects. There is the consumer and there is also the value of the portfolio which is eroded. We think that underwriters in general have a very great power of persuasion over consumers and they can contain a movement of panic and tell consumers: You see, you're covered.

Furthermore, 90 per cent of consumers are fully covered. So why panic? In the case of Les Coopérants, we saw people who, after cancelling, took out policies for which they paid three times the premium they had previously paid, for no reason. They would still have been covered, with their protection. Some — this was even worse — simply wound up uninsurable. They lost their insurability benefits and the other company would not give them to them at any price!

**Senator Sylvain:** Your role as an underwriter is in fact to limit the damage that can be caused, as well as the amounts that may be paid by CompCorp. At the same time, you are protecting consumers because you safeguard their clauses or insurance policies, or at least equivalents, so that they do not pay more.

**Mr. Duhaime:** At the same time, we also reassure underwriters who have worked for many years. We continue at least to give them a little remuneration for the service they are going to give as well.

**Senator Sylvain:** Exactly. Thank you, Mr. Duhaime.

**Le président:** Qu'est-il arrivé des intermédiaires qui faisaient affaire avec les trois compagnies d'assurance qui ont fait faillite? Prenons par exemple les Coopérants, puisqu'ils oeuvraient au Québec et la Confédération-vie. Les intermédiaires ont-ils été effectivement «maintenus dans les effectifs», entre guillemets, ont-ils continué à être payés ou ont-ils été remerciés dès que la compagnie a été mise en faillite? Qu'est-il arrivé dans ces deux cas?



## [Texte]

**M. Duhaime:** Dans le cas des Coopérants, immédiatement après l'annonce de la liquidation ou de la fermeture de la compagnie, l'histoire d'horreur que nous entendions, c'est que les portes des agences étaient barrées. Les agents n'avaient aucun accès à leurs dossiers et ils ne pouvaient donner aucun renseignements pertinents à leurs assurés.

L'on a coupé immédiatement toute rémunération. Les gens qui étaient des intermédiaires pour cette compagnie depuis longtemps se sont vu refuser le droit à l'accès et aux services à leurs clients.

Bien entendu, il y a eu un mouvement (pas seulement de panique chez le consommateur) mais aussi dans le sens des quelques 240 intermédiaires, qui a fait en sorte qu'il y a eu des remplacements abusifs. Il y a eu un mouvement qui était très difficile à freiner. Même à l'association, après deux ans, nous avons encore des dossiers en suspens. Nous essayons de voir sur les presque 2 000 plaintes, en regard à ces remplacements et tout ce qui s'est fait pendant cette époque.

Nous essayons de l'élucider le plus possible, pour voir si beaucoup de consommateurs ont été lésés. Malheureusement, nous n'avons pas encore fini tous les dossiers.

Dans le cas de La Souveraine, ce fut un peu différent. Le liquidateur, probablement fort de la première expérience un peu désastreuse et fort des pressions de l'AIAPQ et de l'Association des assureurs-vie du Canada, a décidé de maintenir ce lien privilégié entre les assurés et le consommateur.

Cela n'a pas été une décision qui a été rendue dans les deux ou trois heures suivantes mais après négociations, cela a été annoncé. Le portefeuille a été beaucoup moins érodé. Il y eu beaucoup moins de remplacements, quoi qu'il y en a eu encore une certaine quantité.

Ce que nous demandons, c'est s'il était possible pour le législateur de faire en sorte qu'en cas de liquidation, que l'on protège. Les salaires des employés d'une compagnie sont protégés comme créance privilégiée. Nous demandons que l'on protège les intermédiaires et qu'on leur donne accès à leurs dossier comme cela a été le cas pour La Souveraine et que c'est maintenant le cas pour La Confédération.

Ce n'est pas parce que cela a été fait dans ces deux derniers cas que l'on prend pour acquis que cela va toujours être fait. Si le liquidateur décide de ne pas le faire, nous pensons qu'il peut y avoir un danger.

**Le sénateur Sylvain:** Est-ce que vous n'avez pas soulevé le point que le contrat peut être entre le client et la compagnie mais que le dossier appartient, je pense, légalement, au courtier. Est-ce que ce n'est pas exact?

**M. Duhaime:** Au Québec, oui. Il y a beaucoup de discussions là-dessus. Certaines compagnies disent encore que si quelqu'un est agent pour la compagnie, que le dossier appartient à la compagnie.

S'il est courtier, le dossier appartiendrait plus possiblement au courtier.

## [Translation]

**Mr. Duhaime:** In the case of Les Coopérants, immediately after it was announced that the company would be wound up or closed, the horror story that we heard was that the doors of the agencies were locked. Agents had no access to their files and could not give their policyholders any relevant information.

All remuneration was immediately cut off. People who had been underwriters for that company for a long time were denied the right to access and to service to their customers.

Of course, there was a movement of panic not only among consumers, but also among the some 240 underwriters, as a result of which there were some abusive replacements. There was a movement that was very difficult to stop. Two years later, we at the association still have files that have not been closed. Out of the nearly 2,000 complaints, we are trying to see about these replacements and everything that was done during that time.

We are trying to clarify matters as much as possible to see whether many consumers were hurt. Unfortunately, we have not yet closed all the files.

It was somewhat different in the case of La Souveraine. The liquidator, probably based on the first, somewhat disastrous experience, and under pressure from the AIAPQ and the Life Insurers Association of Canada, decided to maintain this privileged relationship between policyholders and consumers.

That decision was not made in the two or three hours afterward, but was announced after negotiations. The portfolio was eroded much less. There were far fewer replacements, although there were still some.

What we are asking is whether it would be possible for Parliament to ensure that there is protection in a winding up. The salaries of a company's employees are protected as a privileged claim. We ask that underwriters be protected and given access to their files, as was the case with La Souveraine and as is now the case with Confederation Life.

It is not because this was done in these last two cases that we can take it for granted it will always be done. If the receiver decides not to do so, we believe there may be a danger.

**Senator Sylvain:** Didn't you raise the point that the contract may be between the customer and the company, but that the file I think legally belongs to the broker? Isn't that correct?

**Mr. Duhaime:** In Quebec, yes. There has been a great deal of discussion on that point. Some companies still say that, if someone is an agent for the company, the file belongs to the company.

If he is a broker, the file would more likely belong to the broker.

[Text]

**Le sénateur Sylvain:** Mais c'est qu'il y a un autre intérêt qui légalement vient jouer dans les contrats qui ont été transigés par l'intermédiaire d'un courtier. Si vous le voulez, cette affaire leur appartient!

C'est un autre point à tenir en considération pour le liquidateur, ce qui n'a pas été fait dans le cas des Coopérants?

**M. Duhaime:** Non, sénateur.

**Le sénateur Sylvain:** Je vous comprends, je vous remercie.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Duhaime. We appreciate you and your colleagues taking the time to be here today.

I will now ask our last witnesses of the day to come to the table. They are the representatives of the Life Underwriters Association of Canada.

**Mr. Paul Bourbonniere, Chairman and CEO, Life Underwriters Association of Canada:** I am Paul Bourbonniere, Chairman and Chief Executive Officer. You know Don Glover, our President, who is on my immediate right. On my far right is Mr. Bill Bancroft, Vice-President of Government Affairs.

The Life Underwriters Association of Canada is a national voluntary association of over 18,000 insurance agents and brokers. We appreciate the opportunity to appear before the committee to present our views on the implications of Confederation's closure for consumer protection.

The matter of Confederation's closure is of serious interest to LUAC and its members. In fact, as early 1992, in light of the Sovereign circumstance, we struck a solvency task force to address possible future insolvencies.

Copies of our memorandum have been provided to the clerk of your committee for distribution. I will now ask Don Glover to highlight for you and your committee the views expressed in our memorandum.

**Mr. Don Glover, President, Life Underwriters Association of Canada:** Thank you Mr. Chairman and senators. It is a pleasure to be here.

We have taken the tack of trying to address the overall questions which you have raised with respect to what we can do in a regulatory environment to make things better, primarily for the consumer, and also addressing the integrity and special place that the life insurance industry has in the country.

As Mr. Bourbonniere mentioned, we have established a solvency task force made up of some of our most senior people. Representatives on it include people from CompCorp, CLHIA and AIAPQ. We have been very active since early in 1992. We have fed significant pieces of information to members. We held a debriefing session with the liquidator, as well as CompCorp and CLHIA, to see what we could learn as a consequence of the Sovereign Life failure and what we could do better the next time around. We were hoping that there would not be a next time around, but here we are.

[Traduction]

**Senator Sylvain:** But there is another interest which legally comes into play in contracts that were negotiated by a broker's underwriter. If you will, that thing belongs to them!

This is another point for the receiver to take into consideration something that was not done in the case of Les Coopérants?

**Mr. Duhaime:** No, senator.

**Senator Sylvain:** I understand you, thank you.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Duhaime. Nous vous sommes reconnaissants, à vous et à vos collègues, d'avoir pris le temps de venir témoigner aujourd'hui.

Je prierais maintenant les derniers témoins de s'approcher de la table. Ils représentent l'Association des assureurs-vie du Canada.

**M. Paul Bourbonniere, président du conseil et chef de la direction, Association des assureurs-vie du Canada:** Je m'appelle Paul Bourbonniere et je suis président du conseil et chef de la direction. Vous connaissez Don Glover, notre président, à ma droite. À l'extrême-droite se trouve M. Bill Bancroft, vice-président des affaires gouvernementales.

L'Association des assureurs-vie du Canada est une association nationale bénévole qui regroupe plus de 18 000 agents et courtiers d'assurance. Nous vous remercions de nous avoir invités à comparaître devant le comité pour exposer nos points de vue concernant les implications de la fermeture de la Confédération sur la protection des consommateurs.

La fermeture de la Confédération présente un grand intérêt pour l'AAC et pour ses membres. De fait, dès 1992, par suite de l'affaire Souveraine, nous avons mis sur pied un groupe de travail pour s'occuper des éventuelles faillites futures.

Des copies de notre mémoire ont été remises au greffier de votre comité pour distribution. Je prierai maintenant Don Glover de résumer pour vous et votre comité les points de vue exprimés dans notre mémoire.

**M. Don Glover, président, Association des assureurs-vie du Canada:** Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. C'est un plaisir de se retrouver parmi vous.

Nous avons tenté de répondre aux questions que vous avez posées afin de définir les améliorations qui peuvent être apportées dans un cadre réglementaire, à l'intention principalement des consommateurs, ainsi que l'intégrité et le rôle spécial de l'assurance-vie dans notre pays.

Comme l'a indiqué M. Bourbonniere, nous avons créé un groupe de travail sur la solvabilité, composé de certains de nos cadres supérieurs. On y trouve des représentants de la SIAP, de l'ACCAP et de l'AIAPQ. Nous sommes très actifs depuis le début de 1992. Nous avons fourni des renseignements importants à nos membres. Nous avons organisé une séance d'information avec le liquidateur, ainsi qu'avec la SIAP et l'ACCAP, afin de dégager les leçons à tirer de la déconfiture de la Souveraine et ce qui pourrait être amélioré une autre fois. Nous espérons qu'il n'y aurait pas d'autre fois, mais nous voilà devant vous.



## [Texte]

We established two quick special bulletins which we put out to our members right away. Copies of those are in our submission. We have not catalogued them, but it seems as though we have taken thousands of phone calls from policyholders, members and the media. We have counselled members to tell their policyholders not to take precipitous action, to continue to pay premiums, because they should be protected as this whole process works through. We have recommended, for the very large cases, that instead of replacing the business they consider a portion of the coverage as temporary top-up until there is a final settlement.

We do want members to adhere to the provisions of the court order. Indeed, if there had not been a court order, we would have been communicating immediately with our members asking them not to precipitously replace life insurance. We did that in the Sovereign Life case, and we would certainly have done it in this case, because it does not serve the consumer well and it does not serve the process of proportional re-insurance well.

We have been in very close contact with CLHIA and with CompCorp to keep up to date with some of the fast-paced developments, principally so that we can communicate effectively with our members in order that our members can communicate effectively with their clients.

As a result of the three failures, obviously agents' awareness of their role and their responsibilities has increased dramatically. I am in my thirty-fifth year, and I got through the first 31 years without having to be too concerned about this, because we had never had a failure of a company in Canada. Now the rules of the game have changed.

Now it is time that agents take the responsibility to understand the CompCorp limits and to communicate the CompCorp limits at point of sale, and indicate whether the product being acquired is or is not covered by CompCorp.

Also, agents are now feeling the heat to try to understand as much as they possibly can about the financial strength and stability of the life company which they are recommending.

In the regulatory environment we have today, this is a very difficult task. Frankly, for agents it is almost an impossible task. So there does need to be some changes, and we will try to make some suggestions about those.

The agent-client relationship, as I am sure you realize, is truly built on trust and mutual commitment. Under no circumstances would an agent want to make a recommendation to a client to deal with a company which is on shaky financial ground, so it is critical that agents have more ammunition and more information themselves.

We do think, however, that it is important to try to keep everything in perspective. Since 1970, there have been 34 failures of CDIC-regulated companies. There have been three failures of life insurance companies. So far, policyholders have been well served by the regulatory process with respect to life insurance.

## [Translation]

Nous avons publié rapidement deux bulletins spéciaux à l'intention de nos membres. Des copies sont jointes à notre mémoire. Nous ne les avons pas dénombrés, mais ils semble que nous ayons reçu des milliers d'appels téléphoniques des assurés, des membres et des médias. Nous avons conseillé les membres pour qu'ils disent à leurs assurés de ne pas agir à la hâte, de continuer à verser leurs primes, parce qu'ils devaient continuer à être protégés malgré tout. Dans la plupart des cas, nous avons recommandé, qu'au lieu de remplacer leur police, ils songent à un supplément de protection temporaire jusqu'au règlement final.

Nous voulons que les membres respectent les dispositions de l'ordonnance judiciaire. De fait, s'il n'y avait pas eu d'ordonnance, nous aurions communiqué immédiatement avec nos membres pour leur demander de ne pas remplacer les polices d'assurance-vie à la hâte. C'est ce que nous avons fait pour la Souveraine et nous aurions sans doute fait la même chose dans le cas qui nous intéresse aujourd'hui, parce que la précipitation dessert le consommateur et dessert la réassurance proportionnelle.

Nous avons entretenu des liens très étroits avec l'ACCAP et avec la SIAP pour rester au courant de l'évolution très rapide de la situation, afin principalement de pouvoir communiquer efficacement avec nos membres et que nos membres puissent communiquer efficacement avec leurs clients.

Après ces trois faillites, il est évident que les agents connaissent beaucoup mieux leur rôle et leurs responsabilités. J'oeuvre dans le secteur depuis 35 ans et j'ai passé les 31 premières années sans avoir à me préoccuper de ces questions, parce qu'aucune compagnie n'avait jamais fait faillite au Canada. Mais la situation a changé.

Les agents doivent désormais comprendre les limites de la SIAP et en parler au point de vente, indiquer si le produit acheté est protégé ou non par la SIAP.

Les agents se sentent aussi incités à tenter de connaître le plus possible la santé financière et la stabilité de la compagnie d'assurance-vie qu'ils recommandent.

Dans le cadre réglementaire actuel, ce n'est pas une sinécure. Franchement, pour les agents, c'est presque impossible. Il faut donc des changements et nous essaierons d'en proposer quelques-uns.

La relation agent-client, comme vous le savez sans doute, repose essentiellement sur la confiance et l'engagement mutuel. En aucun cas, un agent ne voudrait recommander à un client de faire affaire avec une compagnie dont la situation financière est précaire. Il est donc essentiel que les agents soient mieux préparés et mieux informés.

Nous pensons toutefois qu'il est important d'essayer de mettre les choses en perspective. Depuis 1970, il y a eu 34 faillites parmi les compagnies régies par la SADC. Il y a eu trois faillites de compagnies d'assurance-vie. Jusqu'ici, les assurés ont été bien servis par le processus réglementaire qui s'applique à l'assurance-vie.

## [Text]

We are hoping for a very good settlement in the Confederation situation, but, exclusive of Confederation Life, in the entire history of the life insurance industry, only 3.2 per cent of policyholders from a mid-size company, as Sovereign Life was, lost money, and even they received 90 cents on the dollar. A unique approach taken by Standard Life, which acquired that business, allowed life policyholders the opportunity to reinstate, without evidence of health, the full 100 per cent of their coverage. In some cases, there was no financial exchange and in others there was.

I understand that CompCorp will be appearing before this committee. They are on record as indicating that, to the best of their knowledge, approximately 90 per cent of individual policyholders with Confederation Life will receive benefits under CompCorp and have their benefits fully protected.

The regulators and company have certainly taken a lot of criticism as a consequence of this failure but, trying to keep it in perspective, we think there are also some positive aspects. The CompCorp protection seems to be working. The Winding-Up Act ranks policyholders as preferred creditors ahead of unsecured creditors, and the proportional re-insurance concept looks like it is going to work, again, hopefully for the benefit of policyholders.

In the interest of time, I will skip over a lot of our notes. The key objective for everyone is to do whatever we can to try to prevent closures in the future and, if indeed there are closures, to ensure that they are done in such a way that policyholders are not disadvantaged. That is our focus.

We think that a lot of the changes which took place in 1992 have put the system right. Those include increased corporate governance and the increased role of the appointed actuary. Now we have mandatory audit and conduct review committees, related party transactions and the prudent investor concept, which we think will work. The appointed actuary is now virtually a quasi-regulator because, to our understanding, if a company is not taking the corrective action recommended by an appointed actuary, the actuary's responsibility is to notify OSFI and the actuary will be held harmless, as a consequence of whistleblowing.

We understand that the troubles of Confederation predated 1992, so we think that the prudent portfolio concept should and can work. We do not think it needs to be fixed at this time.

We think that the role of rating services needs to be addressed seriously. We need more and better ratings in Canada. That is not the sole answer, in our judgment, but that is one area which is woefully weak in the Canadian environment.

There are four key areas in which we think we can recommend improvements. The first is that there has to be increased disclosure of the company's financial data, leading to much greater transparency of information. There is no justification for keeping information secret.

## [Traduction]

Nous espérons un très bon règlement de la situation de la Confédération, mais à part la Confédération-vie, dans toute l'histoire de l'assurance-vie, à peine 3,2 p. 100 des assurés d'une compagnie de taille moyenne, comme l'était la Souveraine, ont perdu de l'argent et encore, ils ont reçu 90 cents par dollar. Une solution unique en son genre, adoptée par la *Standard Life*, qui a acquis la Souveraine, a permis aux détenteurs de police d'assurance-vie d'obtenir une protection intégrale, sans devoir présenter de dossier médical. Dans certains cas, il n'y a pas eu de frais, dans d'autres si.

Je crois comprendre que la SIAP témoignera devant votre comité. Elle a déclaré publiquement que, à sa connaissance, environ 90 p. 100 des assurés de la Confédération seront protégés par elle et que leur police sera protégée intégralement.

Les organismes de réglementation et la compagnie d'assurance ont certainement été vivement critiqués par suite de cette faillite, mais pour mettre les choses en perspective, nous pensons qu'il y a aussi des aspects positifs. La protection de la SIAP semble fonctionner. La Loi sur les liquidations considère les assurés comme des créanciers privilégiés, devant les créanciers non assurés, et le concept de la réassurance proportionnelle semble devoir fonctionner une fois de plus, pour le plus grand bien des assurés, espérons-nous.

Pour gagner du temps, je vais sauter une grande partie du contenu de notre mémoire. L'objectif clé pour tout le monde est de faire ce que nous pouvons pour essayer d'empêcher que d'autres compagnies ferment leurs portes à l'avenir et, si elles le font, de veiller à ce que les assurés ne soient pas pénalisés. Voilà notre but.

Nous pensons qu'un grand nombre des changements apportés en 1992 ont été positifs. Ils comprennent le rôle accru de la régie d'entreprise et de l'actuaire désigné. Il y a désormais des vérifications obligatoires et des comités d'examen, des opérations entre apparentés et la notion de l'investisseur prudent, qui fonctionneront à notre avis. L'actuaire désigné est désormais presque une autorité parce que, si nous comprenons bien, lorsqu'une compagnie ne prend pas les mesures correctives recommandées par l'actuaire désigné, ce dernier doit en informer le BSIF et il se dégage de toute responsabilité en agissant de la sorte.

Nous croyons comprendre que les difficultés de la Confédération remontent à plus loin que 1992. Nous pensons donc que la notion de portefeuille prudent peut et devrait fonctionner. Nous ne croyons pas qu'elle doive être modifiée pour l'instant.

Nous pensons que le rôle des services d'évaluation doit être examiné de près. Il faut accroître le nombre et la qualité des évaluations au Canada. Ce n'est pas la seule solution, selon nous, mais c'est un vrai talon d'Achille dans le contexte canadien.

Nous pouvons recommander des améliorations dans quatre secteurs clés. Premièrement, il faut accroître la divulgation des données financières des compagnies, ce qui rendra l'information beaucoup plus transparente. Il n'y a aucune raison de garder les renseignements secrets.



[Texte]

I know it was essentially a technical glitch in 1992, and I know it has been fixed, but there is no justification. It is not fair to consumers, it is not fair to agents, and it is not fair to the overall insurance industry. That needs to be addressed.

Now that we should be able to have and can have much more public flow of financial data of these companies, the next step is to have a much more fully developed rating service in Canada, companies that can expertly and professionally interpret the data and other pertinent information for both consumers and their advisors.

Third, if a company is heading for failure, before the liquidator or OSFI has to step in and take control, there should be some early warning within the insurance industry so that collective expertise within the industry can address the problems that the company is having and help it solve its problems.

We do not know whether that should be done through the independent directors on CompCorp or some other system. It is like a wellness concept. It is preventive medicine to deal with the problem with in-house industry expertise when a company is starting down the wrong path.

Finally, if in fact OSFI does need to intervene and take over the company, we believe that we also need a legal framework and administrative policy which gives priority to a stage rehabilitation rather than only to liquidation.

The four points that we have just raised presuppose that no system, law or regulation will work by itself unless all the people involved in the process diligently do their work. This is from corporate governance, the work of the appointed actuary, right through to that of the regulator.

Now that companies, we believe, will have to disclose their financial data, some discipline will come as a consequence of that. No longer can they operate more or less independently and, to a degree, in secret.

The rating service in Canada is obviously in its infancy, but there are not enough companies which are rated and there are not enough companies that are rated across the spectrum.

One of our committees is now charged with the responsibility of trying to define what we would classify as due care, care that an agent should take with respect to advice that they give to a consumer. We already do well with that with respect to insurance products. But now, the financial stability of the company comes into consideration here. We have not defined what due care is.

They are looking at things such as, should a company have to have two and/or three ratings? Should one and/or two of those ratings be both qualitative and quantitative so that it is not just a bare mathematical formula? In this way, they can form their own judgment and also then help the consumer.

[Translation]

Je sais que c'était essentiellement une petite erreur technique en 1992 et je sais aussi qu'elle a été corrigée, mais il n'y a pas de justification. Ce n'est pas juste pour les consommateurs, ce n'est pas juste pour les agents et ce n'est pas juste pour l'ensemble de l'industrie de l'assurance. Il faut corriger la situation.

Maintenant que nous devrions pouvoir et que nous pouvons obtenir beaucoup plus de données financières publiques sur ces compagnies, la prochaine étape consiste à développer davantage les services d'évaluation au Canada, les compagnies qui peuvent interpréter de façon compétente et professionnelle les données et d'autres renseignements pertinents à l'intention des consommateurs et de leurs conseillers.

Troisièmement, si une entreprise se dirige vers la faillite, avant que le liquidateur ou le BSIF n'entre en jeu et n'en prenne le contrôle, il devrait exister un mécanisme de pré-alerte dans l'industrie de l'assurance afin que l'expérience collective au sein de l'industrie puisse servir à lutter contre les problèmes de l'entreprise et l'aider à surmonter ses difficultés.

Nous ne savons pas si cette tâche devrait incomber aux administrateurs indépendants de la SIAP ou à un autre mécanisme. C'est un peu comme la notion de bien-être. Une espèce de médecine préventive pour régler le problème par soi-même grâce à l'expérience de l'industrie lorsqu'une compagnie commence à périliter.

Enfin, si le BSIF doit vraiment intervenir et prendre le contrôle de la compagnie, nous pensons qu'il faut aussi un cadre juridique et une politique administrative accordant la priorité à un redressement graduel plutôt qu'à la seule liquidation.

Les quatre recommandations que nous venons d'exposer présupposent qu'aucun système, loi ni règlement ne fonctionnera à lui seul à moins que tous les intéressés exécutent leur travail avec diligence. Tous les échelons sont en cause, depuis la direction de l'entreprise, jusqu'à l'actuaire et à l'organisme de réglementation.

L'obligation pour les compagnies de publier leurs données financières accroîtra la discipline. Les compagnies ne peuvent plus agir de façon plus ou moins indépendante et dans le secret.

Les services d'évaluation en sont à leurs balbutiements au Canada, mais les compagnies cotées ne sont pas encore assez nombreuses et les évaluations ne portent pas encore sur toute la gamme des services.

L'un de nos comités est chargé actuellement d'essayer de définir ce que nous appellerions la «prudence», la prudence dont devrait faire preuve un agent lorsqu'il conseille un client. Nous y parvenons déjà bien dans le cas des produits d'assurance. Mais désormais, il faut tenir compte de la stabilité de la compagnie. Nous n'avons pas encore défini en quoi consiste cette prudence.

Le comité se demande par exemple si une entreprise devrait avoir obtenu deux ou trois évaluations. Une ou deux de ces évaluations devraient-elles être qualitatives et quantitatives et pas seulement de simples formules mathématiques? De cette façon, les agents pourraient porter leur propre jugement et aider ensuite les consommateurs.

*[Text]*

Nothing will work more effectively than strong corporate governance. I think that was demonstrated in the testimony that I heard here earlier this morning.

To recap, we think the system works now. It has worked for the benefit of consumers. We think it will work well, hopefully, for the Confederation Life liquidation.

Once again, we have four points: increased public disclosure of financial data; a stronger, more mature rating business, which is fast becoming a growth industry; some mechanism to deal with the company that is heading for trouble where other company officials can step in and help them before it gets to OSFI control; and, last, if OSFI does have to control, then some type of a rehabilitation mechanism.

We are prepared to participate and cooperate as much as we possibly can. These are the things about which we have thought. Make no mistake about this — we want world-class standards. We think we have a world-class life insurance industry. We truly want world-class standards.

I travel internationally a fair bit in the insurance industry, and I have been so proud to represent the Canadian industry. We will take our hits, and we are back on our heels a bit because Confederation was so large internationally. We want world-class standards and rigorous enforcement of these standards.

**The Chairman:** May I ask you some questions based on your four points? Two of your points we have heard supported by, I think, every single witness who has appeared before us. That is to say, the point which argues for greater disclosure of information to consumers. The second is an emphasis on rehabilitation rather than liquidation.

You heard the discussion earlier when we talked about the fact that with respect to the insurance industry no one has either the power or the appropriate time to use it. You heard Mr. Reuber say that he has the power, but cannot use it at the right time. There is obviously a problem there.

With respect to your other two items, there has been some conflicting evidence. First, with respect to the rating agencies, two views have been expressed. One view was expressed most strongly this morning by Great-West Life. Their view is that every single firm in the country ought to be required to have itself rated by at least one firm on an approved list of international, and not merely Canadian, rating agencies. What is your view with respect to that?

The second point expressed with respect to rating agencies has been that it is all well and good to get companies rated, but unless you are an expert you do not understand what the rating means anyway. Therefore, what have you really accomplished by doing that? Would you comment on both of those points, please?

**Mr. Glover:** I would tend to agree with the comment of Great-West Life, not necessarily that it has to be international, but that at least one rating should be qualitative and quantitative. It should be in there assessing the quality of management, the

*[Traduction]*

Rien ne fonctionnera plus efficacement qu'une saine gestion interne. Je pense que les témoignages de ce matin l'ont clairement démontré.

En résumé, nous pensons que le système fonctionne actuellement. Il a bien fonctionné pour les consommateurs. Nous espérons qu'il fonctionnera bien pour la liquidation de la Confédération.

Encore une fois, nous avons quatre recommandations: publication accrue de données financières; croissance du secteur de l'évaluation, en pleine expansion actuellement; mécanisme pour s'occuper d'une entreprise en difficulté et qui permettrait à des cadres d'autres compagnies d'apporter leur secours avant que le BSIF ne doive prendre le contrôle; et enfin, si le BSIF doit prendre le contrôle, un mécanisme de redressement.

Nous sommes prêts à participer et à collaborer dans la mesure de nos moyens. Voilà les sujets auxquels nous avons réfléchi. Que ce soit clair dans votre esprit, nous voulons des normes de calibre international. Nous voulons une industrie de l'assurance-vie de haut calibre. Nous voulons vraiment des normes de calibre mondial.

Je voyage assez souvent à l'étranger pour rencontrer des représentants de l'industrie et j'ai fièrement représenté l'industrie canadienne. Nous accepterons les reproches et nous sommes sur la défensive parce que la Confédération était une entreprise d'envergure internationale. Nous voulons des normes de calibre international et une application rigoureuse de ces normes.

**Le président:** Puis-je poser quelques questions sur à vos quatre recommandations? Je pense que deux d'entre elles ont été appuyées par tous les témoins qui ont comparu devant nous. La première concerne la divulgation accrue de renseignements aux consommateurs et la seconde viserait à préférer le redressement à la liquidation.

Vous nous avez entendu discuter du fait que, dans l'industrie de l'assurance, personne n'a les pouvoirs ou est en mesure d'intervenir au bon moment. Vous avez entendu M. Reuber déclarer qu'il a des pouvoirs mais ne peut les exercer au bon moment. Cela constitue vraiment un problème.

En ce qui concerne vos deux autres recommandations, les avis sont partagés. Premièrement, deux opinions ont été exprimées au sujet des agences d'évaluation. La première a été exposée avec éloquence par la Great-West, ce matin. La Great-West estime que toutes les entreprises du pays devraient être tenues de se faire évaluer par au moins une agence figurant sur une liste d'agences d'évaluation internationales, pas seulement canadiennes, approuvées. Qu'en pensez-vous?

La deuxième opinion est qu'il est très bien de faire évaluer les compagnies, mais que seuls les experts peuvent interpréter l'évaluation. Par conséquent, on n'accomplit pas grand-chose en exigeant des évaluations. Que pensez-vous de ces deux opinions?

**M. Glover:** J'aurais tendance à partager l'opinion de la Great-West, pas nécessairement qu'il faut des agences internationales, mais qu'au moins une évaluation devrait être qualitative et quantitative. Il faudrait évaluer la qualité de la gestion, la



[Texte]

future planning, the strategic planning, and those types of things. Whether it is international or not, I think some rating agencies model Canadian results or Canadian performance against some international models that they have established.

**The Chairman:** I want to be very clear about what your answer means: When you say qualitative and quantitative, would you define the TRAC rating system as purely quantitative?

**Mr. Glover:** It is not that we object to that. I am saying in addition to that, what else can we have that can help us?

**The Chairman:** I take it you have no difficulty with the notion of making it universally required.

**Mr. Glover:** I, personally, do not. We do not have policy on that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** As you know, that does not stop us from asking you the questions.

**Mr. Bourbonniere:** In an open marketplace our role is certainly one of intermediary. The ultimate consumer is bound to ask, "How do you stack up on rating X or rating Y?" Whether it is required or simply prudent marketing, one makes sure that your company is rated. Obviously, for these companies, there is a cost associated with that. If their new business tends to fall off a bit because they refuse to participate in what is recognized as an assessment system, then I think the marketplace would force them to be part of the rating mechanism.

**The Chairman:** What about simply making it a cost of being in the insurance program — not in the insurance industry, but in the insurance industry's insurance program? That is to say, you could not be a member of CompCorp, or the successor to it, unless you were rated. I think that is not a bad incentive.

**Mr. Glover:** That is probably better addressed by CHLIA and/or CompCorp. It sounds okay to me.

**The Chairman:** May I ask about the fourth point which is mechanisms for early industry participation in rectifying problems with troubled companies? I have always had some difficulty with that. I do not know how you put in place by public policy, as opposed to by inter-firm agreement, something which says, "At some point in time we are allowed to let your competitors in to help you out." It seems to me to run counter to the whole nature of the competitive marketplace. I understand industry agreements may do that, but how could we as legislators possibly do that?

**Mr. Glover:** I do not know that you could, but would it be possible, for example, to allow OSFI the power to mention to some independent people, exclusive of some company CEOs, that Company 123 is heading for difficulties and that this is what they are doing? What can the industry expertise bring to bear to help turn this around?

Companies do not fail overnight: it is bit by bit and piece by piece.

[Translation]

planification future, la planification stratégique et cetera. Que l'agence soit internationale ou non importe peu. Je pense que certaines agences canadiennes comparent les résultats canadiens aux modèles internationaux qu'elles ont établis.

**Le président:** Je veux m'assurer d'avoir bien compris votre réponse. Quand vous dites qualitatif et quantitatif, définissez-vous le système TRAC comme un système purement qualitatif?

**M. Glover:** Nous ne sommes pas contre. Nous nous demandons ce qui peut s'ajouter pour nous aider.

**Le président:** Vous n'avez donc aucune objection à ce que les évaluations soient obligatoires pour tous.

**M. Glover:** Personnellement, non. Nous n'avons pas de politique à ce sujet, monsieur le président.

**Le président:** Comme vous le savez, cela ne nous empêche pas de vous poser la question.

**M. Bourbonniere:** Dans un marché libre, notre rôle consiste sans aucun doute à servir d'intermédiaires. Le consommateur demandera certainement quelle cote est attribuée à la compagnie X ou Y. Que ce soit obligatoire ou simplement dans le cadre d'une commercialisation prudente, on s'assure que la compagnie est évaluée. Il va de soi qu'il y a un coût associé à ces évaluations. Si le chiffre d'affaires a tendance à diminuer un peu parce que la compagnie refuse de participer à ce qui est considéré comme un système d'évaluation, je pense que le marché la forcera à accepter le mécanisme d'évaluation.

**Le président:** Pourquoi ne pas en faire simplement un coût assumé par le régime d'assurance, pas par l'assureur mais par le régime d'assurance de l'assureur? Autrement dit, on ne pourrait être membre de la SIAP, ou de l'organisme qui la remplacerait, sans avoir été évalué. Cette mesure incitative ne me semble pas trop mal.

**M. Glover:** Il faudrait probablement poser plutôt la question à l'ACCAP et à la SIAP. Cela me semble acceptable.

**Le président:** Puis-je poser une question au sujet de la quatrième recommandation, soit les mécanismes permettant à l'industrie de participer très tôt aux mesures correctives pour aider une entreprise en difficulté? Cela m'a toujours semblé difficile. Je ne sais pas comment prévoir dans une politique publique, plutôt que dans une entente interentreprise, une disposition permettant à des concurrents de venir prêter main forte à un moment donné. Cela me semble tout à fait contre nature dans un marché concurrentiel. Je sais que des ententes peuvent le permettre dans l'industrie, mais comment le législateur pourrait-il arriver au même résultat?

**M. Glover:** Serait-il possible, par exemple, de donner au BSIF le pouvoir d'indiquer à des personnes indépendantes, dont seraient exclus quelques chefs de la direction, que la compagnie XYZ éprouve des difficultés et que le BSIF prendra telle ou telle mesure? Que peut faire l'industrie pour contribuer à redresser la situation?

Les compagnies ne sont pas acculées à la faillite du jour au lendemain, mais peu à peu.

[Text]

**The Chairman:** I am terribly sympathetic to your objective. It would be wonderful if we could do it, but my instinct is, and I will ask my colleagues around the table about this, that in a competitive marketplace the regulator at that point has, in some sense, broken whatever even modest limits of confidentiality he was under.

**Senator LeBreton:** Unless they did it by first consulting the company that is in trouble and asking their permission.

**The Chairman:** That is a different issue.

**Mr. Glover:** That is a given as far as we are concerned. We would expect that to be the case. Indeed, as you heard this morning, possibly the company itself may ask for help, if there is some mechanism that can drive it through the system.

We are just disappointed with the fact that we have a system in which you are either alive or dead.

**The Chairman:** There has been unanimity on that point from all the witnesses. That really leads into your last recommendation which is focused on rehabilitation and not liquidation. As we have seen, even if one wanted to do that, either in the Confederation Life case or in any case in Canada at the present moment, with either an insurance company or a deposit-taking institution, nobody has the power to do that.

**Senator LeBreton:** I have one quick question on CompCorp. You are out there dealing directly with consumers. You probably heard today several suggestions that were put forward as to what CompCorp should be. Some suggest that there should be a "CDIC 2". Some suggest that it should be a crown corporation. Others suggest that it be privatized completely. As you are out there and meeting with consumers, what, in the ideal world, would be the perfect CompCorp, as far as you are concerned?

**Mr. Bourbonniere:** In my own particular practice I deal mostly with retirees. Safety is absolutely number one with them above anything else. In a perfect world, perfect and unlimited guarantees would be what they would want to see. Unfortunately, they do not understand what that would do in terms of their choice as a consumer. Everything would look identical, because everything would have to meet this incredibly concrete standard.

What would really work, and it will take a while to rehabilitate the image of the industry, perhaps, is an industry which by virtue of track record and public knowledge of ratings and the type of rigour that the legislation imposes would give them comfort. No matter how large the potential protection under the insurance, the best circumstance is no claim in the first place. That is because you have never made it completely whole. There is always something that is damaged along the way.

As I say, particularly when you are dealing with an individual's financial security, knowledge of how the industry works and knowledge of a system that, as we have mentioned, post-1992 appears to be working is important. However, it will take some time to get that message across.

[Traduction]

**Le président:** Je suis entièrement d'accord avec votre objectif. Ce serait merveilleux si nous pouvions y parvenir, mais j'ai l'impression, et je demanderai l'avis de mes collègues autour de la table à ce sujet, que dans un marché compétitif, l'organisme de réglementation enfreint alors les limites, même modestes, de la confidentialité auquel il est assujéti.

**Le sénateur LeBreton:** À moins d'avoir d'abord consulté l'entreprise en difficulté et demandé sa permission.

**Le président:** C'est une autre histoire.

**M. Glover:** C'est une condition préalable, en ce qui nous concerne. Nous voudrions qu'il en soit ainsi. De fait, comme vous l'avez entendu ce matin, il se pourrait que l'entreprise elle-même demande de l'aide si un mécanisme est prévu à cet effet.

Nous sommes simplement déçus de voir que, dans notre système, il faut être en parfaite santé, sinon c'est l'arrêt de mort.

**Le président:** Tous les témoins sont unanimes là-dessus. Cela nous amène à votre dernière recommandation concernant le redressement plutôt que la liquidation. Comme nous l'avons vu, même si on le voulait, que ce soit pour la Confédération ou pour toute autre compagnie d'assurance ou institution de dépôt au Canada, personne ne peut agir actuellement.

**Le sénateur LeBreton:** J'ai une brève question à propos de la SIAP. Vous faites affaire directement avec les consommateurs. Vous avez probablement entendu aujourd'hui diverses suggestions sur le rôle et le fonctionnement de la SIAP. Certains proposent une deuxième version de la SADC, d'autres une société d'État, d'autres encore une privatisation complète. Puisque vous êtes sur le terrain et que vous rencontrez les consommateurs, quelle serait, dans un monde idéal, la SIAP parfaite, selon vous?

**M. Bourbonniere:** Dans mon cas, je fais affaire surtout avec des retraités. La sécurité est absolument essentielle pour eux et prime sur tout le reste. Dans un monde parfait, ils aimeraient des garanties parfaites et illimitées. Malheureusement, ils ne comprennent pas les conséquences sur leurs choix en tant que consommateurs. Tout semblerait identique, parce que tout devrait se conformer à cette norme extrêmement concrète.

Ce qui fonctionnerait vraiment, et il faudra un certain temps avant de redorer le blason de l'industrie, peut-être, c'est une industrie qui rassurerait à cause de ses résultats, de la publication des évaluations et du type de rigueur qu'impose la loi. Peu importe l'ampleur de la protection éventuelle prévue par l'assurance, il est toujours préférable de ne pas avoir de réclamations. On n'a jamais tout prévu. On perd toujours quelques plumes en cours de route.

Lorsqu'il est question de la sécurité financière d'un particulier, il est important de connaître les rouages de l'industrie et un système qui, comme nous l'avons mentionné, semble fonctionner depuis 1992. Mais il faudra du temps avant de faire passer ce message.



[Texte]

**Mr. Glover:** The consumer protection of CompCorp is well received in the marketplace. I do not understand why there is the potential reluctance to extend a CDIC-type backing to CompCorp. My understanding of CDIC is, as Mr. D'Alessandro said this morning, that it is not a handout or a bail-out; it is essentially a line of credit, if the industry needs it. The industry has, so far, met its obligations.

I, for one, do not want to see — and I think our association does not want to see — this industry gobbled up in any rewrite of legislation in 1997. You can bet we will be active with respect to our views on that. I would be surprised if you think we would do otherwise.

There is the potential for a competitive disadvantage right now in the public's mind, because of the question that has been raised in the press — a question which has been raised here as well — that question being: Does the industry have the capacity to go on and on and handle this?

While I am on the subject, may I say that there have been questions about the rationalization of the industry and moving it down from the 143 companies, or however many it is, to 20, 30 or whatever target seems to be mentioned. To my understanding, what we have in Canada is a situation in which the top 10 companies have approximately a 68 per cent market share. If you go out to about the top 30 companies, you are now starting to move up into something close to, I believe, 90 per cent market share.

We do not have 143 companies chasing the same client and the same markets. Some of those companies are re-insurance companies. Some of them are single-purpose companies. Some of them are no longer doing business but retaining their licences. To think that the rationalization that has to happen in the industry is to move 143 companies down to 20 or 30 will not happen. Most of the rationalization will take place in the already existing top 30 companies.

**Senator LeBreton:** Would I be correct in stating that you would like to see some guarantees with CompCorp just as CDIC has?

**Mr. Glover:** Yes.

**The Chairman:** Since you are out in the field meeting real customers and real Canadians, I would like to ask you one last question: What has happened to the overall confidence in the Canadian insurance industry among people to whom you sell policies as a result of the collapse of Confederation Life?

Obviously, it has had an impact on Confederation's customers. But has it changed the image of the industry in any way? If it has, do you think the change is lasting, or is it just a temporary transition?

**Mr. Bourbonniere:** Once again, in my own business, there is no question that we have received as many calls from non-Confederation policyholders as from Confederation policyholders. They ask what my company is like. Many of these people have well over the CompCorp limits. They ask about

[Translation]

**M. Glover:** La protection du consommateur assurée par la SIAP est bien perçue sur le marché. Je ne comprends pas pourquoi on hésite à appuyer la SIAP autant que la SADC. Si je comprends bien le rôle de la SADC, comme l'a déclaré M. D'Alessandro ce matin, ne consiste pas à faire des cadeaux ou des opérations de sauvetage, mais essentiellement à accorder une marge de crédit si l'industrie en a besoin. Jusqu'ici, l'industrie a rempli ses obligations.

Pour ma part, je ne voudrais pas (et je ne crois pas que notre association voudrait) voir cette industrie avalée dans une refonte de la loi en 1997. Vous pouvez être assurés que nous nous exprimerons clairement à ce sujet. Je serais étonné que vous vous attendiez à autre chose.

Il y a actuellement un risque de désavantage concurrentiel dans l'esprit du public, parce que la question a été soulevée dans la presse, elle l'a été ici également. On se demande en effet si l'industrie est en mesure de continuer et de faire face aux problèmes.

Puisque j'y suis, permettez-moi d'ajouter qu'on s'est interrogé sur la rationalisation de l'industrie, afin de passer de 143 compagnies, si je ne m'abuse, à 20 ou 30 compagnies ou je ne sais trop quelle cible qui semble mentionnée. Si je comprends bien, les dix plus grandes compagnies occupent approximativement 68 p. 100 du marché canadien. Les 30 plus grandes compagnies représentent, je crois, tout près de 90 p. 100 du marché.

Il n'y a pas 143 compagnies à la recherche du même client et des mêmes marchés. Certaines d'entre elles sont des sociétés de réassurance. Certaines n'offrent qu'un type d'assurance. D'autres se sont retirées des affaires mais conservent leurs permis. Il est illusoire de penser que la rationalisation vise à réduire le nombre de compagnies de 143 à 20 ou 30. La plus grande partie de la rationalisation se fera chez les 30 plus grandes compagnies.

**Le sénateur LeBreton:** Puis-je avancer que vous aimeriez que la SIAP jouisse de certaines garanties comme le fait la SADC?

**M. Glover:** Oui.

**Le président:** Puisque vous êtes sur le terrain et que vous rencontrez les vrais clients et les vrais Canadiens, j'aimerais vous poser une dernière question. Les gens à qui vous vendez des polices ont-ils encore confiance dans l'industrie de l'assurance canadienne par suite de la déconfiture de la Confédération?

Il va de soi qu'il y a eu des répercussions sur les clients de la Confédération. Mais l'image de l'industrie a-t-elle changé? Dans l'affirmative, pensez-vous que le changement est permanent ou qu'il s'agit d'une simple transition temporaire?

**M. Bourbonniere:** Dans mon secteur d'activité, il ne fait aucun doute que nous avons reçu autant d'appels d'assurés qui ne faisaient pas affaire avec la Confédération que de clients de la Confédération. Ils demandent à quoi ressemble ma compagnie. Un grand nombre d'entre eux dépassent largement les limites de

[Text]

their status and whether or not they should be cutting back and spreading around.

In that area, we immediately reach for as much quantitative information as possible. We look for the ratings services and the balance sheets. There is much discussion, but we have to be comfortable in such discussions. If we have any discomfort about a particular company, particularly now, it is very difficult to justify continuing to recommend that company. The problem is, and it is very frustrating now, that we do not have a series of numbers or a series of measures that can give us the complete comfort we would like to have.

As Don mentioned, this is a trust circumstance. No matter what we recommend, if three, four or five years from now it goes sour, that hampers our relationship. It is too precious to mess around with.

**The Chairman:** Confederation was topical front page news six to eight weeks ago. Have your phone calls stopped?

**Mr. Bourbonniere:** It is always an issue. The phone calls have stopped. Mind you, they have stopped largely because we have tried to get as many newsletters and pieces of information out. We are recommending to our members that they not wait for the phone calls but take the initiative and either call or send out newsletters. It is part of the discussion now when we are talking about recommendations. We will say, "By the way, we are comfortable with Company "X" because..."

**The Chairman:** That tells me it is still top of mind with consumers.

**Mr. Glover:** It is top of mind with consumers and agents. One of the things we have done in the last two weeks is take a travelling road show across the country to get face to face with our members. We have done this in order to explain to them what has happened. We have explained proportional re-insurance and how annuities, RIFFs and other things are being uniquely and well-handled this time around. We have explained a whole host of other things to try to get them to keep this whole issue in perspective. We have tried to explain to them why replacement of business at this point does not serve either the consumer, particularly the policyholder with the large values, or the rest of the insurance community.

**The Chairman:** Is it working?

**Mr. Glover:** Yes. Not only is it working, but we are giving them the opportunity in those forums to ask questions. We have held them in nine cities now. In eight of those cities, the questions start off with, "Thanks for coming. Thanks for giving us this information. We feel better now because we understand the process a little bit better, but here is my technical question."

By the way, CLHIA and CompCorp have participated with us in Toronto. Mark Daniels participated with us on behalf of CHLIA in three additional road shows.

[Traduction]

la SIAP. Ils s'interrogent sur leur sort et se demandent s'ils devraient annuler certaines polices et ne pas mettre tous leurs oeufs dans le même panier.

Dans ce domaine, nous essayons d'obtenir autant de renseignements quantitatifs que possible. Nous consultons les agences d'évaluation et les bilans. On discute beaucoup mais nous devons être à l'aise au cours de ces discussions. Si nous avons des réticences à l'égard d'une compagnie, et tout particulièrement à l'heure actuelle, il est très difficile de pouvoir continuer de recommander cette compagnie. Le problème, et c'est très frustrant actuellement, c'est que nous ne disposons pas de chiffres ou d'indicateurs qui nous rassureraient autant que nous le voudrions.

Comme l'a indiqué Don, c'est une question de confiance. Peu importe qui nous recommandons, si les choses tournent mal trois, quatre ou cinq ans plus tard, cela nuit à cette relation de confiance. Elle est pourtant trop précieuse pour qu'on la prenne à la légère.

**Le président:** La Confédération a fait les manchettes il y a six à huit semaines. Les appels ont-ils cessé?

**M. Bourbonniere:** On en parle toujours. Les appels ont cessé, mais surtout parce que nous avons tenté de distribuer autant de bulletins et de renseignements que possible. Nous recommandons à nos membres de ne pas attendre que le téléphone sonne mais d'appeler eux-mêmes ou d'envoyer une lettre. Le sujet vient sur le tapis quand nous parlons de recommandations. Nous disons: «Au fait, nous avons confiance en la compagnie X pour telle ou telle raison.»

**Le président:** J'en déduis que les consommateurs s'intéressent toujours à la question.

**M. Glover:** Les consommateurs et les agents s'y intéressent. Depuis deux semaines, nous avons parcouru le pays pour rencontrer nos membres directement. Nous avons voulu leur expliquer ce qui est arrivé. Nous avons expliqué la réassurance proportionnelle et comment les rentes viagères, les FRR et d'autres instruments font l'objet d'un traitement unique et convenable cette fois-ci. Nous avons expliqué une foule d'autres choses pour essayer de mettre toute cette question en perspective. Nous avons tenté de leur expliquer pourquoi remplacer une police actuellement ne sert ni le consommateur, en particulier l'assuré qui a des polices de montants élevés, ni le reste du monde de l'assurance.

**Le président:** Est-ce que cela fonctionne?

**M. Glover:** Oui. Non seulement cela fonctionne, mais nous leur donnons la possibilité de poser des questions. Nous avons tenu ces rencontres dans neuf villes jusqu'ici. Dans huit d'entre elles, les questions étaient précédées de remerciements. Les agents nous remerciaient de les renseigner. Ils nous disaient d'abord qu'ils se sentaient plus à l'aise parce qu'ils comprenaient un peu mieux le processus. Puis, ils posaient une question technique.

Soit dit en passant, l'ACCAP et la SIAP ont participé à notre rencontre à Toronto. Mark Daniels a représenté l'ACCAP à trois autres endroits.



[Texte]

Frankly, in Toronto, some of our most senior and most professional agents used the opportunity not to ask questions but to express their deeply-felt disappointment in terms of what has happened. Some of them have been in the business 40 years. They have been true professionals and all of a sudden they have been crushed by this.

I think the rules of the game, senator, have changed, and changed forever. It is heightened right now. But I do believe that as we move away from this point in time, the rules of the game have shifted and changed. Now, the financial situation will be front and centre.

No matter how good the company is today, no matter how strongly it is regulated, and no matter how strongly it is rated with a lot of life insurance products, you are talking 35, 40, 50 years into the future. The only thing that will address that is will the regulatory system work in all its ramifications, which includes the corporate governance and appointed actuary role, OSFI's responsibilities and roles, and those types of things.

We have to make sure that whatever comes out of your committee, whatever way things are essentially rebuilt, that it helps consumers understand that the regulatory process works and is now going to work better. That is what will address those questions out in the future, 25 and 30 years from now.

**The Chairman:** Thank you very much. That is an appropriate note for us to finish on senators, since at 10:00 a.m. tomorrow morning our witness will be Suzanne Labarge, the Deputy Superintendent of Financial Institutions who will speak about the regulatory process that Mr. Glover has mentioned.

Thank you very much for coming, gentlemen. We appreciate your being here.

The committee adjourned.

[Translation]

Franchement, à Toronto, certains de nos agents les plus chevronnés et les plus professionnels ont profité de l'occasion non pas pour poser des questions mais plutôt pour exprimer leur profonde déception au sujet de ce qui s'est passé. Certains d'entre eux sont dans le métier depuis 40 ans. Ce sont de vrais professionnels et, tout à coup, le ciel leur tombe sur la tête.

Je pense que les règles du jeu ont changé, sénateur, et elles ont changé pour toujours. C'est un sujet d'actualité maintenant. Mais je pense qu'avec le temps, on verra que les règles ont changé. Désormais, la situation financière sera au coeur des préoccupations.

Même si la compagnie est en bonne posture aujourd'hui, même si elle est fortement réglementée et qu'elle a une excellente réputation pour une foule de produits d'assurance, qui sait ce qui arrivera dans 35, 40 ou 50 ans? La seule façon de se protéger, c'est en ayant un régime réglementaire qui fonctionne à tous points de vue, notamment pour la régie d'entreprise, le rôle d'actuaire désigné et les responsabilités et les rôles du BSIF.

Nous devons faire en sorte que peu importe l'issue des travaux de votre comité, peu importe la façon dont le régime est remanié, les consommateurs comprendront mieux que le processus réglementaire fonctionne et qu'il fonctionnera encore mieux à l'avenir. Voilà comment on répondra à ces questions dans 25 ou 30 ans.

**Le président:** Merci beaucoup. Nous terminons sur une bonne note, sénateurs, puisque nous nous retrouverons demain matin à 10 h pour entendre Suzanne Labarge, surintendant adjoint des institutions financières, qui nous parlera du processus réglementaire auquel M. Glover a fait allusion.

Je vous remercie d'être venus témoigner, messieurs.

La séance est levée.









If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Great-West Life Assurance Co:*

James W. Burns, Chairman;  
Raymond L. McFeetors, President and CEO;  
Orest Dackow, President and CEO, *Great-West Lifeco. Inc.*

*From Manulife Financial:*

Dominic D'Alessandro, President and CEO;  
Joseph Pietroski, Senior Vice-President and General Legal  
Counsel.

*From the Canada Deposit Insurance Corporation:*

Grant Reuber, Chairman of the Board;  
Jean-Pierre Sabourin, President and CEO.

*From the "Association des intermédiaires en assurance de  
personnes du Québec":*

Guy Duhaime, President;  
Jacques Foucault, Administrator;  
Sylvie Poirier, Assistant to the Director General.

*From the Life Underwriters Association of Canada:*

Paul Bourbonniere, Chairman and CEO;  
  
Donald Glover, President;  
William T. Babcock, Vice-President, Public Affairs.

*De «La Great-West Life», Compagnie d'assurance-vie:*

James W. Burns, président du conseil d'administration;  
Raymond L. McFeetors, président et chef de la direction;  
Orest Dackow, président et chef de la direction, «*Great-  
Lifeco. Inc.*».

*La «Fanacière Manuvie»:*

Dominic D'Alessandro, président et chef de la direction;  
Joseph Pietroski, premier vice-président et conseil-  
juridique.

*De la Société d'assurance-dépôts du Canada:*

Grant Reuber, président du conseil d'administration;  
Jean-Pierre Sabourin, président et chef de la direction.

*De l'Association des intermédiaires en assurance de person-  
du Québec:*

Guy Duhaime, président;  
Jacques Foucault, administrateur;  
Sylvie Poirier, adjointe à la directrice générale.

*De «Life Underwriters Association of Canada»:*

Paul Bourbonniere, président du conseil d'administration  
chef de la direction;  
Donald Glover, président;  
William T. Babcock, vice-président, affaires publiques.



CA1  
YC11  
-B18



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Thursday, September 29, 1994

Le jeudi 29 septembre 1994

Issue No. 18

Fascicule n° 18

### **Thirteenth Proceedings on:**

Examination of the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago

---

### **Treizième fascicule concernant:**

Examen de l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Meighen
* Fairbairn, P.C.	Perrault, P.C.
(or Molgat)	Simard
Kelleher, P.C.	Stewart
Kolber	Stratton
LeBreton	Thériault
* Lynch-Staunton	
(or Berntson)	
* <i>Ex Officio Members</i>	
(Quorum 4)	

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Meighen
* Fairbairn, c.p.	Perrault, c.p.
(ou Molgat)	Simard
Kelleher, c.p.	Stewart
Kolber	Stratton
LeBreton	Thériault
* Lynch-Staunton	
(ou Berntson)	
* <i>Membres d'office</i>	
(Quorum 4)	



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, September 29, 1994  
(23)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:10 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Kirby, LeBreton, Stewart, Stratton and Sylvain. (7)

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament,* Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:*

Suzanne Labarge, Deputy Superintendent;

John Thompson, Deputy Superintendent.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mrs. Labarge made an opening statement and along with Mr. Thompson, answered questions.

At 12:20 p.m. the Committee recessed until 2:00 p.m.

## AFTERNOON SITTING

(24)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:00 p.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Kelleher, P.C., Kirby, LeBreton, Meighen, Stewart, Stratton and Sylvain. (7)

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament,* Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation:*

John R. Gardner, Chairman;

Alan Morson, President.

*From the Canadian Life and Health Insurance Association:*

Raymond Garneau, Chairman;

Mark Daniels, President.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 29 septembre 1994  
(23)

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 10, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kelleher, c.p., Kirby, LeBreton, Stewart, Stratton et Sylvain. (7)

*Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*Du Bureau du surintendant des institutions financières du Canada:*

Suzanne Labarge, sous-surintendant;

John Thompson, sous-surintendant.

Conformément à l'Ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et plus particulièrement de la question de l'assurance-dépôt.

Mme Labarge fait un exposé et, avec M. Thompson, répond aux questions.

À 12 h 20, le comité s'ajourne jusqu'à 14 heures.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(24)

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 14 heures, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Kelleher, c.p., Kirby, LeBreton, Meighen, Stewart, Stratton et Sylvain. (7)

*Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*De la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes:*

John R. Gardner, président du conseil d'administration;

Alan Morson, président.

*De l'Association des compagnies d'assurance de personnes:*

Raymond Garneau, président du conseil d'administration;

Mark Daniels, président.

## [Text]

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. Gardner and Mr. Garneau each made an opening statement, then along with their colleagues, Messrs Morson and Daniels, answered questions.

At 4:00 p.m. the Committee adjourned until 10:00 a.m. on Tuesday, October 4, 1994.

ATTEST:

## [Traduction]

Conformément à l'Ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et plus particulièrement de la question de l'assurance-dépôt.

MM. Gardner et Garneau font chacun un exposé et, avec leurs collègues, MM. Morson et Daniels, répondent aux questions.

À 16 heures, le comité s'ajourne jusqu'à 10 heures le mardi 4 octobre 1994.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, September 29, 1994

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. to continue its examination on the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are reconvening this morning to continue our policy discussions with respect to the collapse of Confederation Life and, in particular, its policy implications.

Our witnesses this morning are Suzanne Labarge, Deputy Superintendent of OSFI, and John Thompson, Deputy Superintendent of Insurance at OSFI. Mr. Thompson is also an actuary. I give senators that information because there have been several comments made on the role of an actuary. If it is not covered in the opening statement by OSFI, you should feel free to ask Mr. Thompson any questions you want about the role of a company actuary, because it has been raised by a number of witnesses.

Consistent with our previous practice, there will be an opening statement, which was distributed this morning. It will be made by Ms Labarge. Following that, of course, there will be questions from the senators.

Thank you very much for coming under these quite trying circumstances. We do appreciate your appearance here this morning.

**Ms Suzanne Labarge, Deputy Superintendent, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:** Thank you very much, Senator Kirby.

You have asked us to comment on the regulatory and policy issues we see arising as a result of the failure of Confederation Life.

Before getting into specifics, I wish to begin with the role of the Office of the Superintendent of Financial Institutions. Our role is to supervise financial institutions in such a way that risks to the system are reduced, and that the financial service industry remains competitive and sound. Regulation is not designed to eliminate risk. It does put the onus on management and the board of directors to exercise their judgment in the best interests of their shareholders. We may not always agree with their judgment, and that is the constructive tension that always exists between the regulator and the institution. In those cases, we monitor the company to assess the implications of their decisions. In most cases they are correct; at times they are not. It is at that point that regulators have a responsibility to intervene.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 29 septembre 1994

*[Traduction]*

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures pour poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous nous retrouvons ce matin pour poursuivre notre débat politique au sujet de l'effondrement de la Confédération-vie et des conséquences politiques que cela entraîne.

Nos témoins, ce matin, sont Suzanne Labarge, surintendante adjointe du BSIF, et John Thompson, surintendant adjoint à l'assurance du BSIF. Monsieur Thompson est par ailleurs actuaire. Je donne aux sénateurs cette information parce qu'un certain nombre d'observations ont été faites au sujet du rôle de l'actuaire. La question n'est pas traitée dans l'allocation d'ouverture du BSIF, mais vous êtes libre de poser à M. Thompson toutes les questions qui vous intéressent au sujet du rôle de l'actuaire d'une compagnie, parce que la chose a été évoquée par un certain nombre de témoins.

Comme à notre habitude, il y aura une allocution d'ouverture, dont le texte a été distribué ce matin. Elle sera faite par Mme Labarge. Ensuite, les sénateurs pourront bien entendu poser des questions.

Je vous félicite d'être venus dans ces circonstances assez difficiles. Nous vous en remercions.

**Mme Suzanne Labarge, surintendante adjointe, Bureau du surintendant des institutions financières Canada:** Merci, sénateur Kirby.

Vous nous avez demandé de vous faire connaître notre point de vue sur les questions de réglementation et d'encadrement qui découlent de l'effondrement de la Confédération-vie.

Avant d'entrer dans les détails, j'aimerais décrire brièvement le rôle du Bureau du surintendant des institutions financières. Nous avons pour mandat de surveiller les institutions financières de manière à réduire les risques courus par l'ensemble du système et à nous assurer que l'industrie canadienne des services financiers reste concurrentielle et saine. La réglementation ne vise pas à éliminer les risques. Elle impose aux dirigeants et aux administrateurs des institutions le devoir d'exercer leur jugement au mieux des intérêts de leurs actionnaires. Nous ne sommes pas toujours d'accord avec leurs décisions, et c'est là le type de tension constructive qui existe toujours entre un organisme de réglementation et les institutions qu'il surveille. Nous exerçons alors notre surveillance pour évaluer les répercussions des décisions prises par la direction d'une institution. Dans la plupart des cas les décisions sont bonnes, mais il arrive qu'elles ne le soient pas. C'est alors que nous avons le devoir d'intervenir.

## [Text]

Our intervention is through a series of escalating actions that I will call a "ladder of compliance". The legislation provides a wide range of regulatory tools that can be used, but I will only highlight the key elements of our intervention once possible problems are identified.

We increase our reporting requirements for the company so that we can monitor its operations more closely. We put the company on a more frequent examination cycle. Following the examinations, we work with management to ensure that appropriate actions are being taken on the recommendations we have made. We require the submission of business plans and follow up to see that key actions have been taken.

If a company's position continues to deteriorate, an expanded study of critical areas could be done, and we may commission outside experts to undertake special studies in technical areas, such as actuarial reserves where particular expertise is required.

We may require a letter of undertaking from the company, confirming their intention to take certain actions and restricting the kinds of business they may do. This is likely to include restrictions on management fees and dividends. We may also increase the company's capital requirement, and issue an order for the injection of additional capital.

During this process, we make the board of directors aware of our recommendations or directions. It is their responsibility to ensure that company's management is competent and capable of carrying out the actions required. We ensure that they are, in actual fact, carrying out the actions required.

Intervention is not always successful. It may be that the environment in which the company operates, either economic or competitive, is such that there is not enough time for recommended measures to work. When this occurs, the regulator must step in and take control to minimize the impact on depositors and policyholders.

Early intervention in the context of the ladder of compliance is appropriate, and is likely to minimize failures by getting management to address their problems while there is time to do so. Early intervention in the form of early closure may not be the best solution.

Management is often in a better position to downsize operations and sell parts of the business to maximize value than a liquidator could ever be. Early closure while there is still a possibility of a "going concern" business transaction would be irresponsible, since losses are always higher in liquidation. Also, it is almost impossible under the Winding-up Act to deem a company insolvent while it still has capital and there are parties still willing to invest. Legislators may wish to examine the provisions available in the Winding-up Act if they deem that it is

## [Traduction]

Cette intervention prend la forme d'une série de mesures graduées, qui sont de plus en plus contraignantes. La loi met à notre disposition un large éventail de moyens réglementaires, mais je décrirai uniquement les principaux aspects de notre intervention lorsque nous décelons un problème en puissance.

Nous imposons des exigences plus strictes de déclaration à l'institution concernée de manière à pouvoir suivre ses activités de plus près. Nous accroissons la fréquence de nos inspections. À la suite de ces inspections, nous collaborons avec la direction de l'institution afin de nous assurer qu'elle donne suite à nos recommandations en prenant des mesures correctives. Nous lui demandons de nous fournir ses plans d'entreprise et exerçons un suivi pour vérifier que les principales mesures prévues ont bien été prises.

Si la situation de l'entreprise continue de se détériorer, une étude plus approfondie est consacrée au secteur faisant problème, et il se peut que nous chargions des experts de l'extérieur d'entreprendre une étude spéciale dans des domaines techniques qui exigent des connaissances spécialisées, par exemple les réserves actuarielles.

Nous avons le pouvoir d'exiger de l'entreprise une lettre d'engagement confirmant son intention de prendre certaines mesures et de limiter certaines de ses activités. Des restrictions risquent fort de s'appliquer, par exemple, aux honoraires de gestion et aux dividendes. Il se peut également que nous exigions un renforcement du capital et ordonnions que des fonds supplémentaires soient injectés dans l'entreprise.

Pendant tout ce processus, nous tenons le conseil d'administration au courant de nos recommandations ou instructions. Il incombe aux membres du conseil de veiller à ce que les dirigeants de l'entreprise soient compétents et capables de s'acquitter des mesures requises. Nous nous assurons qu'ils les exécutent.

Notre intervention n'est pas toujours couronnée de succès. Il se peut que le contexte dans lequel l'entreprise mène ses activités, qu'il s'agisse de la situation économique ou de la concurrence, ne permette pas aux mesures recommandées de produire leurs effets. Lorsque cela arrive, l'organisme de réglementation doit prendre le contrôle de l'entreprise afin de réduire les conséquences négatives que pourraient subir les déposants ou les souscripteurs.

Dans ce système d'intervention progressive, il importe d'agir sans attendre pour maximiser les chances que les dirigeants de l'institution prennent des mesures correctives lorsqu'il en est encore temps. Par contre, une intervention rapide sous la forme d'une fermeture précipitée n'est peut-être pas la meilleure solution.

Les dirigeants de l'institution sont souvent mieux placés que n'importe quel liquidateur pour réduire les activités de leur entreprise ou en céder certains éléments, de manière à en tirer le maximum. Une fermeture précipitée, alors qu'il existe encore une possibilité de poursuivre l'exploitation, serait irresponsable, puisque les pertes sont toujours plus importantes en cas de liquidation. En outre, il est presque impossible, aux termes de la Loi sur les liquidations, de réputer une société insolvable lorsqu'il y a encore des parties intéressées à y investir. Le législateur



## [Texte]

highly desirable to close an institution while there is still a positive net worth left in the company.

There has been a lot of talk that the regulator should be able to effect a "going concern" solution. For a company to be a going concern, it must be able to meet all its liabilities as they come due. All our interventions are designed with that in mind. The problem arises when the institution no longer has sufficient liquidity or capital to continue to meet all its obligations. This, by definition, is a failure.

The question is a difficult one: How to manage a failure, or to provide the softest landing to a company under those circumstances. There are several options. One is for the industry, either directly or through a compensation fund, to provide capital to the institution, or to support a third party who can then rehabilitate the company. While the CDIC is one model, the United Kingdom has a variation that provides a different structure.

Another option is the rehabilitation model found in the U.S. where, under court supervision, both creditors and policyholders can be forced to absorb some losses so that the liabilities of the institutions are reduced to manageable proportions, and the necessary actions can be taken to deal with the company's problems. The final option is the straight liquidation model.

What must be recognized is that, in all of these cases, someone loses money. The decision as to which option is the best centres on determining, based on the circumstances of the specific case, which one will minimize losses. A range of options is desirable and preferable. In the case of Confederation Life, the options were limited. We believe that the practices of other countries in dealing with problem institutions should be examined to see if they can be adapted to the Canadian situation.

I should like to highlight the role played by industry participants prior to our taking control of Confederation Life. A number of statements have been made that industry participants are unable to act in the best interests of the depositors or policyholders of a particular company because of conflicts of interest. This was not the case in the Confederation Life deliberations and, in fact, the involvement of the industry was very positive. The industry participants helped to ensure that all issues were discussed. They brought a business perspective to the discussions, and provided an excellent sounding board for us.

The lack of resolution of the Confederation Life problem was due more to the limited number of options available, given the complexity of the issues that had to be resolved, than to the unwillingness of any of the participants to find a solution.

## [Translation]

pourrait vouloir examiner les dispositions de cette loi s'il juge hautement souhaitable de mettre fin aux activités d'une institution quand sa situation nette est encore positive.

On a beaucoup parlé de la possibilité que l'organisme de réglementation soit habilité à mettre en oeuvre une solution qui assure la poursuite de l'exploitation. Pour qu'une entreprise continue d'être exploitée, elle doit pouvoir faire face à tous ses engagements à mesure qu'ils deviennent exigibles. Toutes nos interventions sont conçues dans cet esprit. Le problème survient lorsque l'institution n'a plus de liquidités ou un capital suffisant pour pouvoir continuer à honorer toutes ses obligations. Elle est alors, par définition, en faillite.

Cela pose une question difficile: Comment gérer une faillite ou permettre à une entreprise de limiter le plus possible les dégâts, dans ces circonstances? Plusieurs options se présentent. Une première solution consiste pour l'industrie, que ce soit directement ou par le truchement d'une caisse d'indemnisation, à fournir des capitaux à l'institution en cause ou à soutenir une tierce partie qui pourra alors en assurer le redressement. Par exemple, la SADC, ou le modèle adopté au Royaume-Uni, qui comporte une structure différente.

Une autre option correspond au modèle de redressement appliqué aux États-Unis, où les créanciers et les souscripteurs peuvent se trouver obligés, sous la surveillance d'un tribunal, de consentir à certaines pertes de manière à ramener les engagements de l'institution à des proportions plus raisonnables et à lui permettre de prendre les mesures nécessaires à la solution de ses problèmes. La dernière option est celle d'une liquidation pure et simple.

Il faut bien se rendre compte que, dans tous les cas, quelqu'un perd de l'argent. Il s'agit de déterminer, à la lumière de tous les facteurs particuliers en cause, quelle option permettra de minimiser les pertes. Il est souhaitable et préférable de disposer d'un éventail d'options. Dans le cas de la Confédération-vie, le choix était limité. Nous pensons qu'il faudrait examiner les mécanismes appliqués dans d'autres pays pour faire face au même type de situation, afin de voir si l'on pourrait les adapter au contexte canadien.

Je souligne le rôle joué par les membres de l'industrie avant que nous ayons pris le contrôle de la Confédération-vie. Un certain nombre de commentateurs ont déclaré que l'industrie était incapable d'agir au mieux des intérêts des déposants ou des souscripteurs d'une société particulière, pour des raisons de conflit d'intérêts. Ce n'était pas le cas avec la Confédération-vie et, en vérité, la participation de l'industrie a été extrêmement positive. Les membres de l'industrie ont contribué par leur participation à ce que toutes les questions soient abordées. Ils nous ont fait bénéficier du point de vue de l'entreprise privée; enfin, ils nous ont permis de vérifier nos idées.

Si les problèmes de la Confédération-vie n'ont pu être résolus, c'est davantage à cause du nombre limité des options dont nous disposions vu la complexité des questions devant être résolues, que de la réticence des participants à trouver une solution.



## [Text]

One of the issues that has been raised is the availability of financial data on individual companies. With respect to disclosure of more industry information, we now have legal authority to release much of the financial data that we collect from various financial institutions. Within the next few weeks, all the data previously found in the Blue Book and more will be available through a public data bank. We are reviewing all the financial data received through our regulatory reports to determine if there is more information that can be released that is not third party confidential.

I wish to make the link between disclosure and transparency. Disclosure is one part of transparency, but there is no doubt that other steps that should be taken to make the system more transparent. Over the years the Office of the Superintendent of Financial Institutions has tried to make the system more transparent to institutions by putting out guidelines and increasingly giving access to the methodology we use during our examination process.

What we have not done is to document, for general consumption, the process of regulation: how we use our regulatory powers and at what stages we use our regulatory powers. I think an understanding of the process is important. I believe there is more we can do in this area. We will be publishing the criteria we use for determining whether certain regulatory intervention is appropriate, as well as the nature of the intervention that is likely to take place at different times.

On the other hand, it would not be appropriate to disclose each action and each intervention as it is made for specific companies. From the nature of the intervention that I outlined earlier, that is designed to be on a rising scale of severity. In most cases, our intervention is successful. In a few cases, such as Confederation Life, it is not. Public disclosure of our actions would merely ensure that companies are not given the time to solve their own problems, and would increase the likelihood of failures. We do not believe that this is in the best interests of policyholders, depositors or creditors.

As a result of our experiences with Confederation Life, we have looked at the legal and regulatory framework in order to determine what changes need to be made. Certain of these changes had already been identified prior to the legislative changes in 1992, and were addressed in that legislation. These included an increased emphasis on corporate governance; a shift in the investment rules to the prudent portfolio approach; and a requirement to obtain ministerial or superintendent approval for certain acquisitions. Additional powers for the superintendent were also provided for in the new legislation.

Nonetheless, there are a few amendments that would provide us with valuable, additional regulatory tools. We should have the ability to appoint an independent actuary to review a company's actuarial work. This would be similar to the power that we

## [Traduction]

L'une des questions qui ont été soulevées est la disponibilité de données financières sur une institution en particulier. En ce qui concerne la divulgation d'un plus grand nombre de renseignements sur l'industrie, nous sommes maintenant autorisés par la loi à publier une bonne partie des données financières que nous recueillons auprès des diverses institutions financières. D'ici un mois, toutes les données disponibles auparavant dans le *Survol de l'industrie* seront accessibles par l'entremise d'une banque de données publique. Nous sommes en train d'étudier toutes les données financières reçues dans les rapports réglementaires afin de déterminer si plus de renseignements pourraient être rendus publics.

Je me permets de faire un lien entre la divulgation et la transparence. La première constitue un élément de la seconde, mais il y a certainement d'autres mesures à prendre pour rendre le système plus transparent. Au fil des années, le Bureau du surintendant des institutions financières s'est efforcé de rendre le système plus transparent pour les institutions en publiant des lignes directrices et en rendant de plus en plus accessible sa méthodologie d'inspection.

Ce que nous n'avons pas fait, c'est de décrire à l'intention du grand public le processus de réglementation, à savoir la manière dont nous utilisons nos pouvoirs à cet égard et les étapes auxquelles nous les appliquons. J'estime qu'il est important de faire comprendre le processus et je crois que nous pouvons faire davantage à ce chapitre. Nous publierons les critères que nous utilisons pour déterminer si certaines interventions sont justifiées ainsi que la nature de l'intervention la plus probable selon les circonstances.

Par contre, il ne convient pas de divulguer chacune des mesures prises ou chacune des interventions effectuées à l'égard d'une entreprise particulière. Ainsi que je l'ai indiqué précédemment, nos interventions se veulent graduées et de plus en plus contraignantes. Dans quelques situations, par exemple celle de la Confédération-vie, ce n'est pas le cas. La divulgation de nos interventions au public aurait pour seul résultat de priver les entreprises du temps nécessaires à la solution de leurs problèmes et d'accroître les risques de faillite. Nous ne croyons pas que cela serve au mieux les intérêts des souscripteurs, des déposants ou des créanciers.

Le dossier de la Confédération-vie nous a amenés à examiner le cadre législatif et réglementaire afin de déterminer les changements qui devraient y être apportés. Certaines de ces modifications avaient déjà été définies avant les changements législatifs de 1992 et ont été incorporées aux nouveaux textes de loi. Mentionnons par exemple l'importance accrue donnée à la bonne administration des institutions, l'adoption du principe de la gestion prudente du portefeuille dans le cadre des règles de placement et l'obligation de soumettre certaines acquisitions à l'approbation du ministre ou du surintendant. Celui-ci a également reçu à cette occasion des pouvoirs supplémentaires.

Il y a néanmoins quelques modifications qui nous fourniraient des outils supplémentaires bien utiles pour nous acquitter de nos tâches de réglementation. Nous devrions avoir le pouvoir de nommer un actuaire indépendant pour examiner les pratiques

## [Texte]

already have to appoint independent auditors. Also, the superintendent should have the ability to veto either board or management appointments for problem companies. This would further strengthen the corporate governance of an institution.

With respect to the regulatory framework, as in all cases of a failure, we are reviewing both our regulatory rules and our examination procedures to see if, in light of the particular experience, they need tightening. In particular, we are looking at the relationship between liquidity and capital to see what refinements need to be made to these rules in order to better capture the risks companies run in the current environment.

Our examination process has evolved considerably over the past seven years and must continue to evolve, always ensuring that we focus on the main risk areas of a company. Technology continues to change the amount of information that a company gets for management purposes, and that we can use for regulatory requirements. Increased use of technology will allow companies and regulators to monitor the risk profile of each institution more closely. It should also allow us to continually amend our analytical and examination processes to focus on these areas of risk.

As I have indicated, the regulatory process involves not only administering the legislative framework; it also involves a great deal of reliance on auditors, actuaries, boards of directors, management of institutions, and the process requires a great deal of judgment. Any process that requires judgment can be questioned and improved.

I wish to summarize the key issues that we see arising from the case of Confederation Life. There should be a wider range of options available for dealing with failures of financial institutions. In particular, practices in other countries should be reviewed to see if they can be adapted to Canada.

Legislators should review the Winding-up Act to allow regulators to close a company while it still has a positive net worth. Legislation should provide for some additional powers for the superintendent. The OSFI should provide greater transparency of its regulatory process. Much of the financial data collected by the OSFI should be released to the public.

Regulatory rules, including those covering capital adequacy and liquidity, need to be reviewed and refined. Examination processes need to be reviewed to ensure that the OSFI is taking full advantage of new technology and adjusting its analysis and on-site examination procedures to the changing nature of the industry.

## [Translation]

actuarielles d'une entreprise. Ce pouvoir serait analogue à celui que nous avons déjà de nommer des vérificateurs indépendants. Le surintendant devrait aussi avoir le droit d'opposer son veto à la nomination d'administrateurs ou de dirigeants dans le cas des entreprises éprouvant des problèmes. Cela renforcerait la qualité de l'administration dans l'institution en cause.

En ce qui concerne le cadre réglementaire, comme chaque fois qu'il se produit une faillite, nous examinons à la fois nos règles et nos mécanismes d'inspection afin de voir si, à la lumière de ce dossier particulier, un resserrement serait nécessaire. Nous étudions en particulier le rapport entre les liquidités et le capital afin de déterminer les améliorations à apporter à ces règles pour mieux tenir compte des risques que les entreprises courent dans le contexte actuel.

Notre méthodologie d'inspection a subi une évolution considérable au cours des sept dernières années et elle doit continuer de s'adapter, de manière que nous puissions nous concentrer constamment sur les principaux secteurs à risque d'une entreprise. La technologie continue de modifier le volume de renseignements qu'une entreprise obtient pour les besoins de sa gestion et dont nous pouvons nous servir à des fins de réglementation. Un recours accru aux nouveaux moyens technologiques devrait permettre aux entreprises et aux organismes de réglementation de suivre de plus près le profil de risque de chaque institution. Il devrait aussi nous permettre de modifier en permanence notre méthodologie d'analyse et d'inspection de manière à la faire porter sur ces facteurs de risque.

Ainsi que je l'ai précisé, le processus réglementaire consiste non seulement à veiller à l'application du cadre législatif, mais aussi à nous en remettre dans une large mesure aux vérificateurs, aux actuaires, aux administrateurs et aux dirigeants des institutions. Il faut donc faire preuve de beaucoup de jugement. Or, tout processus qui fait appel au jugement peut être remis en question et amélioré.

En conclusion, permettez-moi de résumer les principaux enseignements qui, selon nous, peuvent être tirés du dossier de la Confédération-vie. On devrait disposer d'un éventail plus large d'options lorsqu'une institution financière est en difficulté. Nous devrions en particulier examiner les mécanismes appliqués à l'étranger pour voir si l'on pourrait les adapter au Canada.

Le législateur devrait réexaminer la Loi sur les liquidations afin de permettre aux organismes de réglementation de mettre fin aux activités d'une entreprise pendant qu'elle a encore une situation nette positive. La législation devrait conférer certains pouvoirs supplémentaires au surintendant. Le BSIF rendra son processus réglementaire plus transparent. Une bonne partie des données financières recueillies par le BSIF devraient être mises à la disposition du public.

Nos règles d'application, notamment celles qui concernent les fonds propres et les liquidités, doivent être réexaminées et améliorées. Il faut aussi nous pencher sur notre méthodologie d'inspection pour permettre au BSIF d'exploiter à fond les possibilités offertes par le progrès technologique et d'adapter ses mécanismes d'analyse et d'inspection sur place à l'évolution de l'industrie.



[Text]

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you for a very thoughtful and thought-provoking document. I do not think we will have any trouble finding questions to ask you on the basis of your statement.

Before I turn to my colleagues, I want to get one issue off the table. Several other witnesses referred to a technical legal glitch that, in 1992, stopped you from releasing data you used to release. Some of us understand what happened, but for the record could you explain what caused the problem and how it got fixed? You refer on page 4 of your testimony to the fact that the problem has been fixed. Can you explain to us what happened?

**Ms Labarge:** A new confidentiality provision was put into the legislation, and linked to that —

**The Chairman:** In June of 1992?

**Ms Labarge:** That provision was transferred to the June 1992 legislation. As well, there was a provision that any information released had to be designated by the minister, and published in the *Canada Gazette*. As a result, there was a question as to what was confidential and what was not. It was tightly interpreted. The net effect was that we realized the bind this put us in. We have been working for quite some time to correct it, after we realized what had been done. The new legislation removes the requirement for new provisions to be published in the *Canada Gazette*.

**The Chairman:** The new legislation is the omnibus bill passed in June?

**Ms Labarge:** Yes. That bill removes the requirement of publishing in the *Canada Gazette*, and "publish" can be defined broadly as being disclosed through a databank.

The net effect is that we are now going back and getting ministerial approval to release all the information we used to release. That approval should be signed and out very soon.

**The Chairman:** When that amendment went through in the omnibus bill, did you know it was in the bill?

**Ms Labarge:** No. In fact, we had been advised that it was not possible to do that at that time.

**The Chairman:** I ask only because the members of this committee were stunned to find that something we had argued for had got through. That is merely a comment on the system.

**Senator Stewart:** Mr. Chairman, you just mentioned that the correction was made without any advertisement in this committee.

My question relates to the other end of the hollow log: How did the glitch happen in the first place? Did you realize that the

[Traduction]

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie de ce document très bien pensé et qui donne matière à réflexion. Je ne crois pas que nous ayons des difficultés à trouver des questions à vous poser sur ce document.

Avant de passer la parole à mes collègues, il y a un point que je tient à préciser. Plusieurs autres témoins ont fait allusion à une petite complication juridique qui, en 1992, vous a empêchés de divulguer des données que vous aviez l'habitude de dévoiler. Un certain nombre d'entre nous savent ce qui s'est passé mais, pour les besoins de notre compte rendu, pouvez-vous nous expliquer ce qui a entraîné ce problème et comment on y a remédié? Vous mentionnez à la page 5 de votre déclaration que le problème a en fait été réglé. Pouvez-vous nous dire ce qui s'est passé?

**Mme Labarge:** Une nouvelle disposition s'appliquant à la confidentialité a été introduite dans la loi, et ce qui s'y rattache...

**Le président:** En juin 1992?

**Mme Labarge:** Cette disposition a été incorporée à la loi de juin 1992. Il y avait par ailleurs une disposition précisant que toute information qui était divulguée devait être répertoriée par le ministre et publiée dans la *Gazette du Canada*. On en est donc venu à se demander qu'est-ce qui était confidentiel et qu'est-ce qui ne l'était pas. La disposition a été interprétée de manière restrictive. Nous nous sommes donc aperçus que nous étions finalement coincés. Après avoir constaté les dégâts, nous avons dû nous démenier pendant un certain temps pour y remédier. La nouvelle loi supprime l'exigence de publication des nouvelles dispositions dans la *Gazette du Canada*.

**Le président:** La nouvelle loi, c'est la loi-cadre adoptée en juin?

**Mme Labarge:** Oui. Cette loi supprime l'exigence de publication dans la *Gazette du Canada* et le terme «publié» peut être défini de manière très générale pour s'appliquer à la divulgation par l'intermédiaire d'une banque de données.

Cela fait qu'aujourd'hui nous sommes en mesure d'aller demander l'autorisation du ministre pour divulguer toutes les informations que nous avions l'habitude de dévoiler. Cette autorisation devrait nous être donnée très bientôt.

**Le président:** Lorsque cette modification a été incorporée à la loi-cadre, saviez-vous qu'elle se trouvait dans la loi?

**Mme Labarge:** Non. On nous avait d'ailleurs informés à l'époque qu'il n'était pas possible de procéder ainsi.

**Le président:** Je pose simplement la question parce que les membres de notre comité ont été bien étonnés d'apprendre qu'une disposition qu'ils réclamaient avait en fait été adoptée. C'est une observation que je fais en passant au sujet du système.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, vous venez juste d'indiquer que le correctif avait été apporté sans que notre comité en soit averti.

Ma question porte sur l'envers du tableau: Pour quelle raison ce dérapage juridique s'est produit dans un premier temps?

[Texte]

bill would have these implications? Did this matter relate to some clerk in the Department of Justice?

**Ms Labarge:** No. I think what happened with the legislation was that, in the attempt to harmonize all pieces of the legislation and the removal of certain publication, the bill was so complex that I do not think we caught all of the implications of the various pieces as they tied together, and went through. It was not intentional.

**Senator Stewart:** No.

**Ms Labarge:** The linking of several sections of the legislation together created an inadvertent effect. By the time we got to the final bills, everyone had been concentrating so much on the powers and on the various other elements that I think some of what I call the "housekeeping" elements were neglected, and have turned out not to work in quite the way we had expected. There was a clear intent to keep confidential certain types of information, but I do not think any of us expected that the power of providing data would suddenly be removed. However, that was the net effect, and none of us noticed it as it went through the process.

**Senator Stratton:** Over the last few days the *Financial Post* has published the ongoing efforts of other insurance companies to bail out Confederation Life. They describe generally what occurred with respect to OSFI and your role. Without causing problems of confidentiality, would it be appropriate to place on the record what role you played over time with respect to Confederation Life, or do you feel that would be inappropriate? The insurance companies have now set the record straight, and that is in the public domain. Should OSFI not do the same?

**Ms Labarge:** Perhaps I could ask for some clarification, senator. How far back do you wish us to go?

**Senator Stratton:** I say this in general terms. I do not want to get into a two-hour debate. The most difficult thing for people to understand is what role you played. We do not really know. How do you make a judgment call? That is extremely difficult. An understanding of the history of your role would perhaps lead to better understanding on the part of the public as to how the judgments were made. I think that would be appropriate.

**Ms Labarge:** Mr. Thompson could perhaps give you an outline of the general process we followed with respect to Confederation Life, without necessarily discussing the specifics.

**Mr. John R. Thompson, Deputy Superintendent, Insurance and Pensions Sector, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:** The best way to deal with that question is to give you an outline of the process we have followed since the late eighties. As a regular course, we do examinations of the company's financial affairs looking at the equivalent of the OSFI 54s we have today. Going back in history, these examinations were really an audit of the company's

[Translation]

Avez-vous conscience que le projet de loi aurait ces conséquences? Est-ce que tout se résume à l'intervention d'un quelconque commis aux écritures au ministère de la Justice?

**Mme Labarge:** Non. Ce qui s'est passé, je crois, c'est que dans notre volonté d'harmoniser toutes les parties de la loi et de retirer certains textes, nous avons élaboré un projet de loi si complexe que nous n'avons peut-être pas saisi toutes les conséquences des différentes parties liées entre elles. Le tout a été accepté. Ce n'était pas intentionnel.

**Le sénateur Stewart:** Non.

**Mme Labarge:** Le rapprochement entre les différents articles de la loi a eu des effets pervers. Au moment de l'adoption du projet de loi définitif, tout le monde s'était tellement penché en priorité sur les pouvoirs et sur divers autres éléments que les dispositions constituant ce que j'appellerais des «aménagements de détail» ont été je crois négligées, ce qui a donné des résultats auxquels nous ne nous étions pas attendus. Nous avions bien l'intention de maintenir la confidentialité de certains types de renseignements, mais je crois que personne, parmi nous, ne s'attendait à ce qu'on nous enlève purement et simplement le pouvoir de communiquer des données. C'est pourtant ce qui est arrivé et personne ne s'en était aperçu dans l'intervalle.

**Le sénateur Stratton:** Ces derniers jours, le *Financial Post* a rendu compte publiquement des efforts que faisaient actuellement les autres compagnies d'assurance pour tenter de renflouer la Confédération-vie. On y décrit de manière générale ce qui s'est passé du point de vue du BSIF et l'on y mentionne votre rôle. Tout en respectant la confidentialité de votre action, ne serait-il pas bon de divulguer quel a été votre rôle tout au long des événements concernant Confédération-vie, ou pensez-vous que ce serait inopportun? Les compagnies d'assurance ont mis les choses au clair et ça fait désormais partie du domaine public. Le BSIF ne devrait-il pas faire de même?

**Mme Labarge:** J'aimerais peut-être avoir un petit éclaircissement, sénateur. Jusqu'où voulez-vous que nous remontions?

**Le sénateur Stratton:** Je parle en termes généraux. Je ne tiens pas à nous plonger dans un débat de deux heures. Ce que les gens ont le plus de mal à comprendre, c'est le rôle que vous avez joué. Nous n'en savons rien en fait. Comment en arrivez-vous à un jugement d'appréciation? C'est extrêmement difficile. Si le public savait quel a été votre rôle pendant cette époque, il pourrait peut-être mieux comprendre comment vous en êtes arrivés à faire ces jugements. Je crois que ce serait une bonne chose.

**Mme Labarge:** M. Thompson pourrait peut-être vous retracer les grandes lignes de notre action en ce qui concerne Confédération-vie sans entrer nécessairement dans les détails.

**M. John R. Thompson, surintendant adjoint, secteur de l'assurance et des pensions, Bureau du surintendant des institutions financières Canada:** La meilleure façon de répondre à cette question est de vous exposer dans ses grandes lignes le processus que nous avons adopté depuis la fin des années 80. Nous procédions régulièrement à l'examen des activités financières des compagnies en prenant connaissance de l'équivalent des formules BSIF 54 dont nous disposons aujourd'hui. Si l'on



[Text]

affairs. However, through the creation of OSFI, they have grown into a far more expanded examination framework that looks at all the risk elements to which a company is exposed. That change took place in the late eighties.

With the filings of the company's statements at the end of 1988, we did an examination of the company's affairs the following year, as was our habit. This was the first application of a risk-based analysis of a company's filings. We were somewhat dismayed with what we saw.

The following year we did a more in-depth study of a company's affairs.

**Senator Angus:** Was that in 1990?

**Mr. Thompson:** This would be in respect of the statement at the end of 1989. This examination reinforced some of the concerns that emerged from the prior year. We discussed those with management, as is our habit following every examination. We also discussed our findings with the audit committee in December of 1991 and with the board in the early part of the following year. That is in the public record, and that is the first time we sent our examination findings to the members of the board.

From that point on, we expanded our monitoring process with the company. We went into more frequent examinations of the company. We exercised a lot of moral suasion with the company to keep us informed and up to date on a whole host of issues that faced the company. Through moral suasion, we were able to get the information we wanted, and to have the activities considered by the company that we thought were necessary.

This close monitoring was intensified so that, during 1992 and 1993, the examination process really never stopped. We were involved with the company on an ongoing basis. That is the nature of the way in which we obtain the kinds of information we need in order to keep on top of issues, and to make decisions on what is going on within the company.

**Senator Stratton:** In this process, were you able to put your hands around just how difficult a position Confederation Life was in? You had early warning signals, but the problem was pretty dramatic and pretty vast.

**Mr. Thompson:** The short answer is yes.

**Senator Stratton:** Did it take you that long to find out, because it has taken roughly three or four years to determine that it was pull-the-plug time.

**Mr. Thompson:** It would be fair say that, with respect to our findings, we saw the severity of the issues in the late eighties and the early nineties. Since that work was done, the company, through the efforts of management and the board, actually

[Traduction]

revient en arrière, on se rappelle que ces examens étaient en fait une vérification comptable des affaires de la compagnie. Toutefois, avec la création du BSIF, on en est arrivé à un cadre d'examen plus large qui permet d'étudier tous les éléments de risque auxquels est exposée une compagnie. Ce changement s'est produit à la fin des années 80.

À la suite du dépôt des états de la compagnie effectuée à la fin de l'année 1988, nous avons comme d'habitude procédé l'année suivante à un examen des affaires de la compagnie. C'était la première fois que nous appliquions une analyse des risques des données présentées par une compagnie en fonction des risques. Nous avons été quelque peu abasourdis par ce que nous avons pu constater.

L'année suivante, nous avons procédé à une étude plus approfondie des affaires de la compagnie.

**Le sénateur Angus:** C'était en 1990?

**M. Thompson:** C'était au sujet de l'état déposé à la fin 1989. Cet examen est venu accentuer un certain nombre de préoccupations qui étaient apparues l'année précédente. Nous en avons discuté avec la direction, comme c'était notre habitude après chaque examen. Nous avons aussi discuté de ce que nous avions constaté avec le comité de vérification comptable en décembre 1991 et avec le conseil d'administration au début de l'année suivante. Cela fait partie du domaine public et c'était là la première fois que nous faisons parvenir les conclusions de notre examen aux membres du conseil d'administration.

À partir de ce moment-là, nous avons élargi notre procédure de surveillance de la compagnie. Nous nous sommes mis à examiner plus fréquemment ces activités. Nous avons exercé de nombreuses pressions pour persuader la compagnie de nous tenir au courant de toute une série de problèmes auxquels elle devait faire face. En nous montrant persuasifs, nous avons pu recueillir l'information que nous voulions et faire en sorte que la compagnie envisage d'entreprendre les activités que nous jugions nécessaires.

Cette surveillance étroite s'est intensifiée, ce qui fait qu'en 1992 et en 1993, la procédure d'examen ne s'est jamais en fait arrêtée. Nous étions constamment impliqués dans la compagnie. C'est en recourant à ces moyens que nous pouvons obtenir l'information dont nous avons besoin pour rester au fait de ce qui se passe et prendre des décisions au sujet de la compagnie.

**Le sénateur Stratton:** Au cours de cette opération, avez-vous pu mettre le doigt sur toutes les difficultés avec lesquelles Confédération-vie était aux prises? Il y a eu des premiers avertissements, mais le problème était grave et d'une grande ampleur.

**M. Thompson:** Je dois vous répondre par l'affirmative.

**Le sénateur Stratton:** Pourquoi vous a-t-il fallu si longtemps pour vous rendre compte puisque ce n'est qu'au bout de trois ou quatre ans à peu près que vous avez décidé qu'il était temps d'en finir?

**M. Thompson:** Disons pour être juste que c'est à la fin des années 80 ou au début des années 90 que nous avons constaté que les problèmes étaient graves. Ce travail ayant été fait, la compagnie grâce aux efforts de la direction et du conseil

[Texte]

improved its affairs. They were making progress in some of the very critical issues they were facing.

**Ms Labarge:** Perhaps I could add to that. You must remember that, during that period, given their unfortunate concentration in real estate, there was a declining market.

**Senator Stratton:** I appreciate that.

**Ms Labarge:** Despite all efforts, it was not a market into which liquid assets could be disposed to try and make massive corrections in a balance sheet.

**Senator Stratton:** Having lived through the 1982 recession in the West, I can appreciate what you were going through.

You have outlined certain criteria which should be followed. However, it still becomes a matter of judgment, ultimately.

The U.S. setup, as I understand it, has defined signposts and signals to follow which tell them when it is appropriate to step in. Have you followed that model in your recommendations, or do you feel that is too severe? I would like your comments with respect to the U.S. model as it could, or should, apply to Canada.

**Ms Labarge:** I can speak to that matter because we have been through it on the deposit-taking side, where they instituted the rule-based approach in the U.S. They are not finding it particularly successful, because the problem is that the rule is drawn up based on the facts for one particular institution or a couple of institutions, and then no longer applies as you go forward. You end up getting into judgments such as, "The circumstances are different, but I still think I should do something." In a legalistic environment, they would say, "Ah, but we were not in that condition." That is why we must define the curve of risk of an institution and be able to adjust it for changes in circumstances, because every institution, when it gets into problems, is unique. Trying to do a completely rule-based approach proves to be very rigid and, at times, more constraining than using judgment.

You are right, the vulnerability of judgment is that you can also be wrong.

**The Chairman:** This is an important point. You are saying that there is no foolproof method by which one can decide when to act and when not to act; that in the end it ultimately comes down to a judgment call. You can have signposts, ratios, numbers, and all kinds of rules but, in the end, someone must make a judgment.

Are you saying that that system is to be preferred to one in which there are hard and fast rules by which you automatically have no option but to do certain things under certain circumstance; that you need the flexibility of being able to make

[Translation]

d'administration, a réussi en fait à améliorer son exploitation. Elle a fait des progrès dans un certain nombre de domaines cruciaux.

**Mme Labarge:** Je pourrais peut-être ajouter quelque chose. N'oubliez pas qu'au cours de cette période le marché de l'immobilier, dans lequel cette compagnie avait malheureusement fortement investi, a baissé.

**Le sénateur Stratton:** Je le comprends.

**Mme Labarge:** En dépit de tous les efforts réalisés, le marché ne permettait pas que l'on puisse liquider des éléments d'actif pour essayer d'apporter d'importants correctifs pour assainir le bilan.

**Le sénateur Stratton:** J'ai vécu la récession de 1982 dans l'Ouest, et je sais par où vous êtes passés.

Vous avez défini un certain nombre de critères qu'il convient de respecter. Toutefois, on en revient toujours en fin de compte à une question d'appréciation.

Le mécanisme mis sur pied par les États-Unis, si je ne me trompe, comporte des signaux et des indicateurs bien définis qui permettent de décider à partir de quel moment il convient d'intervenir. Avez-vous suivi ce modèle dans vos recommandations ou estimez-vous qu'il est trop sévère? J'aimerais savoir ce que vous pensez du modèle des États-Unis et s'il peut, ou doit, être appliqué au Canada.

**Mme Labarge:** Je peux vous en parler étant donné que nous avons été impliqués du côté des dépôts lorsque les États-Unis ont institué un mécanisme prévoyant la fixation de règles. Les résultats ne sont pas particulièrement bons étant donné que les règles sont fixées à partir de l'expérience propre à une institution ou à un groupe d'institutions en particulier et qu'elles ne s'appliquent plus lorsque les conditions changent par la suite. On en arrive à des jugements d'appréciation du genre: «Les circonstances sont différentes, mais je pense quand même qu'il me faut faire quelque chose.» Dans un cadre purement légal on dirait: «Ah, mais telle ou telle condition ne s'applique pas.» C'est pourquoi il nous faut définir la courbe d'évolution des risques de l'établissement et être en mesure de la rectifier si les circonstances changent parce que chaque institution qui fait face à ces difficultés a ses caractéristiques propres. Lorsqu'on cherche à se baser exclusivement sur des règles strictes on manque de souplesse et parfois on est plus limité qu'en recourant à des jugements d'appréciation.

Mais vous avez raison, l'inconvénient du jugement d'appréciation, c'est qu'on peut aussi se tromper.

**Le président:** C'est un élément important. Vous nous dites qu'il n'y a pas de méthode infaillible qui permette à quelqu'un de décider quand il faut agir et quand il faut s'abstenir; qu'en dernière analyse tout revient finalement à un jugement d'appréciation. On peut avoir tous les garde-fous, les ratios, les paramètres et les règles que l'on veut mais, en fin de compte, il faut bien que quelqu'un exerce un jugement.

Est-ce que vous nous dites par là que ce système est préférable à celui qui consiste à appliquer des règles strictes et systématiques qui vous obligent automatiquement à faire telle ou telle chose dans certaines circonstances et qu'il est préférable de disposer



[Text]

judgment calls rather than having absolutely rigid rules. Is that what you are saying?

**Ms Labarge:** That is exactly it. Our institutions are now far too complex to apply simplified rules to them.

Yes, I agree fully with your statement.

**Senator Stewart:** The implication of what we have heard is that by the time your office became aware of trouble at Confederation Life, the situation was really beyond correction in the economic circumstances; is that correct?

**Mr. Thompson:** The answer is that subsequent to our finding out about the situation the company was in, namely the deterioration of the real estate market —

**Senator Stewart:** That is what I mean.

**Mr. Thompson:** — events proved that it was too late to find a resolution to the specific issues the company was facing, yes.

**Senator Stewart:** In the circumstances, when the doctor saw the patient, the patient was already near death?

**Mr. Thompson:** If we had all known what the circumstances would be for the following four or five years, the answer would be "yes", but we did not.

**Senator Sylvain:** I am glad you pointed out that the United States model is perhaps not the most efficient one. Taking into consideration their success with S&Ls, it may not necessarily be one we want to follow completely.

I do not envy you your job. It is one of the worst jobs in the world to have to pull the plug on a company, at some point or another, or be involved in the winding up of a company. It takes a certain number of rules, but more than anything else it requires business acumen, judgment, and a close monitoring of circumstances.

You referred us to foreign models. We have tried the United States, and we did not get very far with that model. Could you tell me something about the UK model? I do not know much about it. From what I understand, the Bank of England does all the jobs that are done here by OSFI and the CDIC. They are, at once, the regulator and the paymaster for problems.

I will relate to that a question I asked yesterday to Grant Reuber when he was here.

Ms Labarge, you mentioned all the rules you have, and the way in which you monitor the regulatory rules. You monitor the operations of the companies. You check on the recommendations. You also, I believe, check on all other sets of rules that the CDIC instituted with their pile of manuals for good management, et cetera. I do not know whether there is a conflict between your regulatory rules and CDIC's manuals. I find it strange that you would be the body which would check up on the compliance with

[Traduction]

d'une certaines souplesses pour recourir à des jugements d'appréciation plutôt que d'appliquer des règles absolument rigides. C'est bien là ce que vous dites?

**Mme Labarge:** C'est exactement ça. Nos institutions sont bien trop complexes aujourd'hui pour qu'on leur applique des règles simplistes.

Oui, je suis tout à fait d'accord avec votre affirmation.

**Le sénateur Stewart:** Nous déduisons de ce que nous avons entendu jusqu'à présent qu'au moment où votre bureau a pris conscience des difficultés dans lesquelles se trouvait la Confédération-vie, la situation ne pouvait plus être corrigée étant donné la conjoncture économique; c'est bien cela?

**M. Thompson:** Je vous répondrai en disant qu'une fois que nous avons eu constaté dans quelle situation se trouvait la compagnie, notamment la dégradation du marché de l'immobilier...

**Le sénateur Stewart:** C'est bien ce que je voulais dire.

**M. Thompson:** ...oui, le cours des événements a prouvé qu'il était trop tard pour trouver une solution aux problèmes précis auxquels faisait face la compagnie.

**Le sénateur Stewart:** Dans les circonstances, lorsque le docteur a pu voir le patient, ce dernier était déjà pratiquement mort?

**M. Thompson:** Si nous avions tous su quelle allait être la conjoncture au cours des quatre à cinq ans qui ont suivi, la réponse serait «oui», mais nous ne la connaissions pas.

**Le sénateur Sylvain:** Je suis heureux que vous ayez signalé que le modèle employé par les États-Unis n'est peut-être pas le plus efficace. Si l'on en juge par la façon dont ils ont réglé l'affaire des caisses d'épargne, ce n'est pas nécessairement un modèle qu'il est recommandé de suivre.

Je n'envie pas votre tâche. Il n'y a pas grand-chose de pire que d'avoir à en finir avec une compagnie et, à un moment ou à un autre, à prendre part à sa liquidation. Il est nécessaire d'avoir un certain nombre de règles, et surtout le flair d'un homme d'affaires, un bon jugement et la possibilité de suivre de près les événements.

Vous avez évoqué les modèles étrangers. Que pensez-vous de celui du Royaume-Uni? Je le connais mal. Si j'ai bien compris, la banque d'Angleterre se charge du travail qui est fait ici par le BSIF et la SADC. Elle est à la fois responsable de la réglementation et trésorier-payeur en cas de difficulté.

Je vous renvoie à une question que j'ai posée hier à Grant Reuber alors qu'il était parmi nous.

Madame Labarge, vous avez fait état de toutes les règles dont vous disposez et de la façon dont vous en assurez la supervision. Vous contrôlez les activités des compagnies. Vous vérifiez que les recommandations ont été suivies. Vous faites aussi, je crois, des vérifications en ce qui concerne les différentes séries de règles instituées par la SADC, qui possède une pile de manuels de bonne gestion et autres choses de ce genre. Je ne sais pas s'il y a un conflit entre vos règles d'application et les manuels de la SADC.

*[Texte]*

CDIC's manuals. You also check up on the compliance with your own manuals. I do not know what conflicts exist there.

In the United Kingdom I presume that this type of thing would not normally happen, since they have one body that does all the work. I suppose that might be better. On the other hand, it might be worse because then you might have only the benefit of one particular body or group of people looking at a problem without having an alternate.

Would you please tell me whether or not we have one body too many, why they should continue, or why they should not continue?

**Ms Labarge:** First I will refer to the U.K. model, because it is unique. Of the G-10 countries, half have an institution like the Bank of Canada as the regulator for banks, and half have a separate agency like ourselves. Therefore, again, there is no universal model.

In the case of the insurance fund in the U.K., you are talking about very limited coverage and fairly substantial coinsurance. The net effect is that, in the case of a failure, there is not all that much to pay out. As a result, you may not need a separate body to try to minimize the cost because whatever the cost is, given their payout limits and the coinsurance, it is not as big an issue.

**The Chairman:** Am I right in saying that coinsurance in the U.K. is 25 per cent?

**Ms Labarge:** Yes.

**The Chairman:** And it has limits which, translated into Canadian dollars, are less than our \$60,000?

**Ms Labarge:** That is right. I think it is about £20,000.

**The Chairman:** In addition to that, if you lost your £20,000, £5,000 would be paid by the consumer and they would get £15,000 back.

**Ms Labarge:** So, as I say, it is a very different structure. We have decided on a very different one here.

In 1987, the question of putting the two together was looked at. I do think the role of the insurer and the regulator should be separated. I think they should be clearly defined, but I am not sure it is appropriate for the regulator to have the cheque book.

One of the reasons I say that is that it is very important for the regulator to regulate as though the insurance fund was not there. Our responsibility is to all depositors and all policyholders, whether or not they are insured. The danger is that if you run the insurance fund, you are really only concerned about the effect on insured deposits, and I think you end up with a conflict.

*[Translation]*

Je trouve étrange que votre organisme se charge de veiller à l'application des règles qui figurent dans les manuels de la SADC. Vous vérifiez aussi l'application des règles qui se trouvent dans vos propres manuels. Je ne sais pas s'il y a là des conflits.

Je présume que ce genre de chose ne se produira pas en règle générale au Royaume-Uni étant donné qu'un seul et même organisme fait tout le travail. J'imagine que ce doit être préférable. D'un autre côté, il se peut que ce soit pire étant donné que l'on ne peut plus compter que sur un seul organisme ou sur un seul groupe de gens pour se pencher sur un problème donné, sans aucune possibilité de rechange.

Pouvez-vous me dire si nous avons oui ou non un organisme de trop, s'il faut continuer comme cela ou s'il faut en supprimer?

**Mme Labarge:** Je me référerai tout d'abord au modèle du Royaume-Uni, parce qu'il est bien particulier. Parmi les pays du G-10, la moitié confie la réglementation des banques à une institution conçue sur le modèle de la Banque du Canada et l'autre moitié dispose d'un organisme séparé comme le nôtre. Là encore, toutefois, il n'y a pas de modèle universel.

Pour ce qui est du fonds d'assurance au Royaume-Uni, on parle dans ce cas d'une couverture très limitée et d'un recours non négligeable à la coassurance. Cela fait qu'en cas de faillite il n'y a finalement pas grand-chose à payer. Comme corollaire, on n'a pas nécessairement besoin qu'un organisme distinct s'efforce de minimiser les coûts parce que, quel que soit le coût, étant donné les limites de paiement et la co-assurance, le problème ne peut pas être aussi grave.

**Le président:** La coassurance est de 25 p. 100 au Royaume-Uni, c'est bien cela.

**Mme Labarge:** Oui.

**Le président:** Et les plafonds, lorsqu'on les convertit en dollars canadiens, sont inférieurs à notre plafond de 60 000 \$?

**Mme Labarge:** C'est exact. Je crois que c'est environ 20 000 livres.

**Le président:** En outre, si le consommateur perd 20 000 livres, il devra en payer 5 000 de sa poche et il ne récupérera que 15 000 livres.

**Mme Labarge:** C'est pourquoi je dis que c'est une structure très différente. Nous avons adopté quelque chose de très différent chez nous.

On a étudié en 1987 la possibilité de réunir les deux. Je suis convaincue, pour ma part, que les rôles de l'assureur et du responsable de la réglementation doivent être séparés. Je considère qu'ils doivent être clairement définis, mais je ne suis pas sûr qu'il soit bon que le responsable de la réglementation dispose du carnet de chèques.

L'une des raisons qui me font dire ça, c'est qu'il est très important que le responsable de la réglementation se charge de réglementer comme si la caisse d'assurance n'existait pas. Nous avons une responsabilité envers tous les déposants et tous les souscripteurs, qu'ils soient ou non assurés. Le risque, lorsqu'on dirige en même temps la caisse d'assurance, c'est de ne se



[Text]

Therefore I do think that there is a need for two different agencies. I do think their roles should be clear. I think a certain amount of overlap is necessary, but a broad range of overlap is probably unhealthy. Under no circumstances would I advocate combining the two. Most countries with a large amount of insurance coverage are beginning to look at splitting off their insurance funds from the regulatory body.

**Senator Sylvain:** I am not sure that I follow your argument about you looking after all the depositors and CDIC looking after only the other ones, because you are acting before the fact when everyone is a depositor. You have no idea which ones will be affected, or will be able to collect. Therefore, that argument does not stay with me, to any great extent.

**Mr. Thompson:** I will look at it from a slightly different perspective, if I might. Many of the institutions with which we deal are international institutions. Having made that comment, many of the policyholders and many of the depositors are not Canadians. We see our responsibilities as going outside of the Canadian boundaries. The insurers in Canada are focused on Canada. That focuses the attention on the distinction between covered and uncovered, and shows the difference in the mind-set.

Even within Canada there are individuals whose policies and deposits would not be covered by the insurer. We have concern that the losses to them are minimized if they are exposed to loss as well.

**Senator Sylvain:** If you turn that argument around, and have the payer involved in regulation, since he must protect everyone anyway, would that same attitude not exist there?

**Mr. Thompson:** The payer would only be interested in Canada.

**Senator Sylvain:** Right. But as long as he is making rules that protect Canadians, I imagine that that would automatically sweep in anyone else as well. At least, it would not be a far reach to get into that position.

**Ms Labarge:** Senator, we are coming at it from a slightly different angle than you are. I am looking at it more at the point where you start putting a company into liquidation, not the steps up before. As I said, I do not think you should have two regulatory bodies, one being an insurer and one a regulator. I come to where I think there is a clarity of roles. We have a great deal of overlap right now, and we are on record as saying we think that there should be a clarification of the mandates.

**Senator Sylvain:** When the predecessor in your office talked to us, he mentioned that there was a lot of overlap, a lot of turf wars, a lot of duplications and a lot of excess costs. The list went on and on, with very negative words. When you look at it

[Traduction]

préoccuper en fait que des conséquences sur les dépôts assurés, et je crois que l'on en arrive alors à un conflit d'intérêts. C'est pourquoi je pense que l'on a besoin de deux organismes distincts. Je considère cependant que leurs rôles doivent être clairement définis. À mon avis, un certain chevauchement est nécessaire, mais il ne faut probablement pas que ça aille trop loin. Je ne recommanderais en aucun cas que l'on combine les deux. La plupart des pays qui ont une grosse couverture d'assurance envisagent de séparer leur caisse d'assurance de l'organe de réglementation.

**Le sénateur Sylvain:** Je ne suis pas sûr de suivre votre argument lorsque vous nous dites que vous allez vous occuper de tous les déposants et que la SADC va s'occuper des autres, parce que vous agissez après coup, lorsque tout le monde est déposant. Vous n'avez aucune idée de ceux qui seront affectés ou de ceux qui seront en mesure de toucher. Par conséquent, cet argument ne me convainc pas vraiment.

**M. Thompson:** Laissez-moi vous présenter la chose sous un angle légèrement différent. La plupart des institutions avec lesquelles nous traitons sont des établissements internationaux. Cela étant posé, la plupart des souscripteurs et nombre de déposants ne sont pas canadiens. Nous considérons que nos responsabilités débordent des frontières canadiennes. Les assureurs au Canada sont axés sur le Canada. Leur attention porte par conséquent sur la distinction entre ceux qui sont couverts et ceux qui ne le sont pas, ce qui fait que la mentalité est différente.

Même au Canada, il y a des personnes dont les polices ou les dépôts ne seront pas couverts par l'assureur. Nous craignons que les pertes les concernant soient minimisées s'ils sont exposés eux aussi à des pertes.

**Le sénateur Sylvain:** Si vous renversez l'argument et si vous faites en sorte que le payeur s'implique dans la réglementation, étant donné qu'il doit protéger tout le monde de toute façon, est-ce que l'attitude ne sera pas alors différente?

**M. Thompson:** Le payeur ne va s'intéresser qu'au Canada.

**Le sénateur Sylvain:** D'accord. Toutefois, dans la mesure où il établit des règles pour protéger les Canadiens, j'imagine que cela va englober automatiquement tous les autres. Du moins, il ne sera pas très difficile d'en arriver à cette situation.

**Mme Labarge:** Sénateur, nous examinons cette question avec une perspective légèrement différente de la vôtre. Je me situe davantage au moment où l'on entreprend de liquider une compagnie et non pas au niveau des étapes antérieures. Je vous le répète, je ne crois pas qu'il nous faille disposer de deux organismes de réglementation, l'un qui est l'assureur et l'autre qui est le responsable de la réglementation. Je considère qu'il faut que les rôles soient clairs. Il y a beaucoup de chevauchements à l'heure actuelle et nous avons bien fait savoir qu'à notre avis il fallait que les mandats soient plus clairement précisés.

**Le sénateur Sylvain:** Lorsque votre prédécesseur nous a parlé, il a mentionné le fait qu'il y avait beaucoup de chevauchements, beaucoup de luttes de pouvoir, beaucoup de doubles emplois et beaucoup de frais superflus. La liste des doléances était longue.

[Texte]

from the point of view that this is costing the taxpayer about \$3 billion, and that we are running two offices to do what essentially is one job, maybe we have one office too many. Maybe we could save a little bit on the expense and still run a very efficient operation which would not have two sets of rules — one which comes from OSFI and one which comes from CDIC — which are often in conflict.

**Ms Labarge:** I have a great deal of sympathy for the idea that we should not have two rule-making bodies. We would have to look at the situation at the point where a problem arises with a particular company, and people start to work with that company and manage the liquidation. The problem of managing a liquidation is that it can take away from your job of concentrating on the good companies.

The thing you learn about having a problem company is that it distracts you a great deal from focusing on the other companies, some of which may be marginal and need some attention, because you are always focusing on the urgent and critical. If you are managing a liquidation, as CDIC does, it is important to have people whose focus is on that side of it. On the front end, I would obviously have a great deal more sympathy with a narrowing of the overlap.

**Senator Sylvain:** Mr. Thompson, you are more involved in the insurance end of this business. I have been involved in the insurance end of things for many years. If I draw an analogy to how an insurance company operates, you can tell me whether my analogy is worthwhile.

The way in which CDIC operates now is that there is an underwriting manual which tells you what kind of risk you have, how you charge for it, and so on. In addition, there is a claims department which pays out these claims. Normally, the people who make up the rules as to what is to be written also have some control over the paying. With OSFI also in there making rules, there are then two groups of people making rules, and only one claims department which is supposed to fit into both sets of rules.

If this were an insurance company, would you agree that that would be a good form of management?

**Mr. Thompson:** Maybe I can talk about my reaction in general terms as opposed to the specific details in which you have asked the question.

In our examination process we do look to see that proper management controls are in place in the company, including the areas you are talking about, the underwriting manuals, claims manuals and that sort of thing. Therefore we do have expectations as to what we should find in the way of documentation, standards of practice and procedures within companies in a broad range of areas.

[Translation]

Si vous considérez que tout cela coûte aux contribuables quelque trois milliards de dollars et que nous assurons le fonctionnement de deux bureaux pour faire essentiellement le même travail, on peut penser qu'il y a un bureau de trop. Nous pourrions peut-être faire quelques économies tout en assurant le fonctionnement d'un organisme très efficace qui n'aurait pas deux séries de règles (l'une provenant du BSIF et l'autre de la SADC) qui entrent souvent en conflit.

**Mme Labarge:** Je suis toute prête à accepter l'idée selon laquelle il n'est pas bon d'avoir deux organismes qui établissent des règles. Il nous faut tenir compte de la situation au moment où un problème se pose au sujet d'une compagnie en particulier et où des gens doivent être dépêchés auprès de cette compagnie et se charger de la liquidation. Le problème, lorsqu'on gère une liquidation, c'est que cela empêche de consacrer son temps aux autres compagnies en bonne santé.

On se rend compte, lorsqu'on a sur les bras une compagnie en difficulté, que cela prend beaucoup de temps et empêche de se consacrer aux autres compagnies, dont certaines peuvent être à la limite et avoir besoin que l'on s'occupe d'elles, parce que l'on va toujours privilégier les choses urgentes et indispensables. Celui qui gère une liquidation, comme le fait la SADC, a besoin d'avoir des gens qui s'y consacrent en priorité. Au départ, je suis bien entendu très favorable à ce que l'on réduise les chevauchements.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Thompson, vous vous intéressez davantage au côté assurance de cette opération. Je me suis occupé d'assurance pendant de nombreuses années. Je vais me servir d'une analogie pour illustrer le fonctionnement d'une compagnie d'assurance et vous me direz dans quelle mesure elle est valable.

La SADC opère à l'heure actuelle en se référant à un manuel d'assurance qui nous dit devant quel type de risque on se trouve, combien il faut le faire payer, et cetera. Parallèlement, il y a un service des sinistres qui paye les réclamations. Normalement, les gens qui établissent les règles concernant la façon de réclamer ont aussi un certain pouvoir de contrôle sur les paiements. Étant donné que le BSIF établit lui aussi des règles, nous avons deux groupes de gens qui font des règles et un seul service de paiement des réclamations qui est censé se conformer aux deux séries de règles.

S'il s'agissait d'une compagnie d'assurance, pensez-vous que ce serait là un bon mode de gestion?

**M. Thompson:** Je pourrais peut-être vous faire part de ma réaction en général par opposition à la façon détaillée dont vous avez formulé la question.

Au cours de notre examen, nous nous assurons effectivement que de bons mécanismes de contrôle de la gestion sont en place, notamment dans les secteurs que vous mentionnez, les manuels d'assurance, les manuels des réclamations, et cetera. Nous nous attendons donc à rencontrer certaines normes en ce qui concerne les manuels et la procédure employée à l'intérieur des entreprises dans toute une série de domaines.



[Text]

Perhaps we have not documented our expectations and given them to the industry, but ours would be a high level standard of expectation rather than dealing with the specifics which we would expect each particular company to have. We would expect each company to be able to operate within our expectations and to make their company a unique operation, as opposed to following the rules that we would if we were in their place.

**Senator Sylvain:** You find your expectations in your manuals, not in OSFI's manuals.

**Mr. Thompson:** To be honest, OSFI's manuals are not as good as they should be in this area because we do not have them to give to an insurance company to tell them what our expectations are.

**Senator Sylvain:** I am sure Mr. Reuber would agree with you.

**The Chairman:** By way of clarification, with respect to those manuals which state clearly what are your expectations, you made the statement that you intend to move rapidly to the point where those manuals are available for your companies. Is that correct?

**Mr. Thompson:** We intend to work in that direction, that is correct.

**Senator Angus:** I should like to add my word of welcome, Ms Labarge and Mr. Thompson. It is nice to have you back here to tell us a bit about how you are dealing with these serious problems of our financial institutions. Your presentation was very clear, and your material was all very interesting.

In fairly rapid succession, these three life insurance companies in Canada have gone under. That has brought the whole issue into much sharper focus. Are there any significant common threads amongst the three that you could highlight?

**Mr. Thompson:** To answer the question in very simple terms, the common thread that might exist or be identified, if such a thing could be oversimplified, would be real estate. The issue would be far more complex in going into the details of each institution, but that would be a common thread.

**Senator Angus:** When you say "real estate," that raises questions about the investment mix, and the prudent investor rule. It also raises the management question. Confederation is so big that it is getting the most publicity, but the other two failures were equally painful for those who suffered losses as a result, so the specifics are also very important in those other two failures.

You are managing the liquidation of all three. Is that correct?

**Mr. Thompson:** No, we are not. Les Coopérants is a Quebec-based company, so we are not involved with that one.

[Traduction]

Nous n'avons peut-être pas explicité ce que nous attendions dans un document remis à l'industrie, mais pour notre part nous nous attendons à ce que des normes de haut niveau soient appliquées plutôt que de préciser de manière détaillée les caractéristiques que doit posséder chaque compagnie. Nous nous attendons à ce que chacune des compagnies réponde à nos attentes dans son exploitation tout en conservant ses caractéristiques propres plutôt que de lui imposer de suivre les règles que nous appliquerions si nous étions à sa place.

**Le sénateur Sylvain:** Vos attentes sont explicitées dans vos manuels et non pas dans ceux du BSIF.

**M. Thompson:** Je dois reconnaître que les manuels du BSIF ne sont pas aussi bons qu'ils le devraient dans ce domaine et nous ne nous en servons pas pour faire part à une compagnie d'assurance de ce que nous attendons d'elle.

**Le sénateur Sylvain:** Je suis sûr que M. Reuber serait d'accord avec vous.

**Le président:** Pour plus de précisions au sujet de ces manuels qui expriment clairement quelles sont vos attentes, vous avez déclaré que vous aviez l'intention d'agir rapidement pour qu'ils puissent être mis à la disposition de vos compagnies. C'est bien ça?

**M. Thompson:** Nous avons l'intention de nous orienter dans ce sens, c'est exact.

**Le sénateur Angus:** Je tiens moi aussi à vous souhaiter la bienvenue, madame Labarge et monsieur Thompson. C'est une bonne chose de vous avoir parmi nous pour que vous puissiez un peu nous expliquer comment vous vous y prenez pour traiter les problèmes graves qui affligent nos institutions financières. Vous nous avez fait un exposé très clair et ce que vous dites est très intéressant.

Les unes après les autres, voilà trois compagnies d'assurance qui ferment boutique au Canada. La question en a pris une importance nouvelle. Y a-t-il entre les trois un lien significatif que vous pourriez nous préciser?

**M. Thompson:** Pour vous répondre bien simplement, le lien qui pourrait exister ou qui est susceptible d'être relevé, serait l'immobilier, si l'on veut simplifier. Le problème est bien trop complexe pour qu'on entre dans le détail de chacune des institutions, mais ce serait là le lien entre elles.

**Le sénateur Angus:** Lorsque vous parlez «d'immobilier», cela nous amène à la question de la diversification des placements et de la règle de la prudence devant s'appliquer aux investisseurs. Il y a aussi le problème des gestionnaires. La Confédération-vie est celle qui reçoit le plus de publicité à cause de sa taille, mais les deux autres faillites ont été tout aussi douloureuses pour ceux qui ont dû en subir les pertes, de sorte que les détails concernant ces deux autres faillites ont eux aussi une grande importance.

Vous êtes en train de procéder à la liquidation de ces trois compagnies. C'est bien ça?

**M. Thompson:** Non, ce n'est pas le cas. Les Coopérants est une société québécoise, et nous ne sommes pas impliqués dans ce cas.

[Texte]

**Senator Angus:** But in Quebec, is the matter before the courts, as opposed to a regulator?

**Mr. Thompson:** All three cases are before the courts.

**Senator Angus:** Except that the supervisory powers that you have over the liquidation are greater, are they not, than in other jurisdictions where the courts would have a greater say, such as in the U.S., for example?

**Mr. Thompson:** I am not sufficiently knowledgeable about the other jurisdictions to answer the question as asked. In Canada, the superintendent can act as the liquidator for a federally-registered company. Once that happens, he reports to the court for the decisions and actions to be taken from that point on. The superintendent does not have to be the liquidator. That is an option.

**Senator Angus:** Let us talk of pre-liquidation, then, in terms of the role of the courts. I address this to both of you. I take it from your documentation that there is a weakness in our system in Canada. I think you are advocating that a review should be done of other jurisdictions, and that there should be an intermediate stage where the rehabilitation process could start. How do you envisage that being done most effectively?

**Ms Labarge:** If anything is to involve a creditor or a policyholder having to take a haircut — in other words, to lose money — that should be done under court supervision. I do not think any Crown corporation or regulatory body should have the right to say who will lose money without a court looking at the whole issue. In the U.S. model, it is the regulator who manages the process, but it is the court that supervises, in order to make sure that it is a fair process.

**Senator Angus:** We have had reference made here to the CCAA legislation in Canada, and to a certain section of the Canada Business Corporations Act. Someone indicated that they thought those provisions, if properly used, might be adequate. I was surprised to hear that. Could you comment on that? I do not think those provisions are available for the kinds of financial institutions that are under your supervision and overriding monitoring function.

**Ms Labarge:** There are two elements which we would want to include: First, you are right; financial institutions fall under the Winding-up Act. However, second, if you are dealing with the kind of process where this is done, and if you think such companies are to be rehabilitated, we want them to be regulated the whole time through. You do not want them moving out of the regulatory framework, and then turning up at some later time as a different animal and falling back into the regulatory framework. They should fall under a regulatory umbrella throughout the whole process.

[Translation]

**Le sénateur Angus:** Mais au Québec, l'affaire n'est-elle pas devant les tribunaux et non pas entre les mains du responsable de la réglementation?

**M. Thompson:** Les trois affaires sont devant les tribunaux.

**Le sénateur Angus:** Si l'on excepte le fait que les pouvoirs de supervision de la liquidation dont vous disposez sont plus grands, n'est-ce pas, que dans d'autres juridictions où les tribunaux auraient davantage leur mot à dire, comme dans le cas des États-Unis, par exemple?

**M. Thompson:** Je ne suis pas suffisamment au courant de ce qui se passe dans les autres juridictions pour répondre à cette question. Au Canada, le surintendant peut agir comme liquidateur d'une société constituée au niveau fédéral. Si c'est le cas, il rend compte aux tribunaux des décisions et des mesures prises à partir de ce moment-là. Il n'est pas obligatoire que le surintendant agisse en qualité de liquidateur. Ce n'est qu'une option.

**Le sénateur Angus:** Parlons donc de l'étape antérieure à la liquidation, pour ce qui est du rôle des tribunaux. Je vous pose la question à tous les deux. Je déduis des documents que vous nous avez présentés que notre régime au Canada comporte une lacune. Il me semble que vous préconisez que l'on passe en revue ce qui se fait ailleurs et qu'il y ait une étape intermédiaire pour mettre en route le mécanisme de redressement. Comment, à votre avis, procéder de la manière la plus efficace?

**Mme Labarge:** Chaque fois qu'un créancier ou qu'un souscripteur risque d'y laisser des plumes (autrement dit, de perdre de l'argent) il faut que la surveillance des tribunaux s'exerce. Je ne pense pas qu'une société d'État ou qu'un organisme de réglementation devrait avoir le droit de décider qui va perdre de l'argent sans qu'un tribunal examine l'ensemble de la question. Dans le modèle employé aux États-Unis, c'est le responsable de la réglementation qui administre la procédure, mais c'est le tribunal qui la supervise, de façon à garantir son impartialité.

**Le sénateur Angus:** On s'est référé en ces lieux à la LACC et à l'article précis de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Quelqu'un a déclaré que l'on avait pensé que si ces dispositions étaient bien utilisées, elles pourraient répondre aux besoins. J'ai été surpris de l'entendre. Qu'avez-vous à en dire? Je ne crois pas que ces dispositions puissent être mises à profit dans le cas des institutions financières qui relèvent de votre supervision et de votre contrôle.

**Mme Labarge:** Il y a deux éléments que nous voulons prendre en compte: tout d'abord, vous avez raison, les institutions financières relèvent des dispositions de la Loi sur les liquidations. En second lieu, néanmoins, si l'on se trouve dans une situation où il faut faire ce genre de chose, et si l'on pense que ces compagnies doivent être redressées, on veut qu'elles soient soumises à la réglementation pendant tout ce temps. On ne veut pas qu'elles échappent alors au cadre de réglementation, qu'on se retrouve devant une entité complètement différente avant de pouvoir la ramener dans le cadre de réglementation. Il faut qu'elles relèvent tout au long de l'opération d'une réglementation qui les chapeaute.



[Text]

**Senator Angus:** With the courts involved in ordering the haircuts, as it were.

**Ms Labarge:** Exactly. Mr. Thompson, do you want to add something to that?

**Senator Angus:** I have obviously been through the process, as has Senator Kolber.

**Mr. Thompson:** I would not want to comment on that state of affairs.

Ms Labarge has said most of it, but I will express a little in my own terminology. It is our view that there should be something between the regulatory powers within the Insurance Companies Act and the Winding-up Act. That gap should be covered in a way that allows the powers and authority that the superintendent has during that period to continue, but also allows the company, under CompCorp's supervision, or directed by the courts in some way, to be able to restructure its financial affairs so that it could emerge from that process as an entity capable of carrying on business. The winding up of a company is a very costly affair for everyone. It may be possible, with that kind of an option, to substantially reduce the cost of trying to resolve the problems in which a company may find itself, or perhaps even just giving it the time to solve its problems.

I agree with Ms Labarge that we must have that whole period governed by a court, because if it were governed by the superintendent, for example, the superintendent would be making decisions on how that restructuring should take place and then, in the final analysis, judging whether or not it is a good restructuring. I think that would be wrong. I think the court looking at the situation and then deciding what the restructuring should be, and then the superintendent deciding whether it is good or not, or whether the process should carry on another few steps, would be an improvement on what exists in the United States.

**Senator Angus:** Do you think we should be looking carefully at the Chapter 11 process in the U.S.? While it does not deal specifically with institutions such as the ones that concern OSFI and us, they have had some remarkable successes, in my experience, in rehabilitating companies as going concerns; companies that were right at that line which you highlighted, namely, just able to meet their obligations as they come due in the normal course of business. You indicated that, as a company, you cannot carry on as a going concern if you fail that test, although we have had remarkable successes. As an example, some of the airlines have been rehabilitated in recent years, and there have been substantial restructurings done under court supervision.

[Traduction]

**Le sénateur Angus:** Les tribunaux se chargeant comme il se doit de décider qui doit perdre des plumes.

**Mme Labarge:** Effectivement. Monsieur Thompson, avez-vous quelque chose à rajouter?

**Le sénateur Angus:** On voit évidemment que je suis passé par là, de même que le sénateur Kolber.

**M. Thompson:** Je ne m'aventurerai pas sur ce terrain.

Mme Labarge a dit l'essentiel, mais j'ajouterai quelques mots de mon cru. Nous considérons qu'il devrait y avoir quelque chose entre la Loi sur les liquidations et les pouvoirs de réglementation qui relèvent de la Loi sur les sociétés d'assurances. Ce hiatus devrait être comblé de manière à ce que les pouvoirs et les responsabilités dont le surintendant dispose pendant cette période soient maintenus tout en permettant à la compagnie, agissant sous la supervision des responsables de la réglementation ou, d'une certaine manière, selon les instructions données par les tribunaux, de restructurer leurs finances de façon à sortir de cette passe en tant qu'entité en mesure de poursuivre son exploitation. La liquidation d'une entreprise est une affaire très coûteuse pour tout le monde. Cette option peut permettre de réduire de façon non négligeable le coût de l'opération qui vise à résoudre les problèmes auxquels fait face la compagnie, ou même éventuellement de lui laisser tout simplement le temps de résoudre ses problèmes.

Je suis d'accord avec Mme Labarge pour dire que toute cette période doit être placée sous la supervision des tribunaux, parce que si cette tâche était confiée au surintendant, par exemple, c'est ce dernier qui prendrait les décisions concernant le moment où doit avoir lieu la restructuration et donc, en dernière analyse, qui se prononcerait sur le fait de savoir s'il s'agit d'une bonne ou d'une mauvaise restructuration. Je crois que ce serait une erreur. À mon avis, si les tribunaux examinaient la situation pour décider du type de restructuration qu'il convient d'effectuer, le surintendant se chargeant ensuite de se prononcer sur le bien-fondé de cette mesure et s'il convient de la mener un peu plus loin, nous aurions là une amélioration par rapport à ce qui existe aux États-Unis.

**Le sénateur Angus:** Pensez-vous qu'il serait bon que nous nous penchions attentivement sur la procédure relevant du chapitre 11 aux États-Unis? Certes, ses dispositions ne traitent pas précisément des institutions du type de celles qui intéressent le BSIF et qui nous occupent aussi, mais, si j'en crois mon expérience, on a obtenu là-bas des succès remarquables lorsqu'il s'est agi de redresser des entreprises pour qu'elles restent viables; des entreprises qui se trouvaient exactement au point que vous avez évoqué, c'est-à-dire qui étaient tout juste capables de répondre à leurs obligations à mesure qu'elles se présentaient dans le cadre normal de leur exploitation. Vous nous avez indiqué qu'une entreprise ne peut pas poursuivre son exploitation lorsqu'elle ne répond pas à ce critère, même si nous avons obtenu quelques succès notables. Ainsi, un certain nombre de compagnies aériennes ont été redressées ces dernières années et il y a eu des restructurations importantes qui ont eu lieu sous la supervision des tribunaux.

[Texte]

You are shaking your head. Is that the wrong type of procedure?

**Ms Labarge:** It is an interesting procedure. However, because of the nature of financial institutions, I think they will require their own formula. It probably is only likely to work for an insurance company that has a long term liability structure. A deposit-taking institution is based totally on confidence. I do not know that you can rehabilitate a deposit-taking institution once you have taken away the public's confidence in its name, its management, et cetera. You can facilitate a sale, which is what can be done easily under CDIC now, but you cannot rehabilitate in the same way that you can a mutual insurance company or another kind of insurance company.

You are right in terms of talking of the concept. What you want is the same end result as you get from Chapter 11, but it will need to be tailored very specifically to financial institutions, and to the kind of financial institutions you want to rehabilitate, recognizing that the futures of financial institutions are built on public confidence. That is the difference between an airline and an insurance company.

**Senator Angus:** Although, with an airline, there is a big confidence factor too.

**Ms Labarge:** Yes, safety.

**Senator Angus:** I should like to explore this avenue a little.

**The Chairman:** I will interrupt to welcome into the audience of the committee four visiting members of the parliamentary staffs of African parliaments. We have the Clerk of the National Assembly of Lesotho and the Clerk Assistant from Lesotho, the Clerk Assistant from Zambia and the Chief Hansard Editor from Zimbabwe. They are here visiting and trying to understand the Canadian parliamentary system.

Welcome, gentlemen, we are delighted to have you here.

**Senator Angus:** Quite helpfully for us, you have listed, on page 7 of your presentation, a series of recommendations, but without the detail. It is an excellent jumping-off point for our questioning.

You say that practices in other countries should be reviewed to see if they can be adapted to Canada. That got me focused on the U.S. model, at least for non-financial institutions.

Are there any models in any country to which you could direct us, and with which you are familiar, on this court supervision concept?

**Ms Labarge:** The U.S. is the only country that has, as far as I know, the rehabilitation model, per se. Other countries, by virtue of their legislative structures, are probably not as comparable. When we look at international models, we usually find that the

[Translation]

Je vous vois hocher la tête. Ce n'est pas la bonne façon de procéder?

**Mme Labarge:** C'est une façon de procéder intéressante. Toutefois, étant donné la nature des institutions financières, je crois qu'il faut leur appliquer une formule qui leur est spécialement adaptée. Ça ne marcherait probablement que pour une compagnie d'assurance dont la structure du passif est à long terme. Un établissement de dépôt est totalement basé sur la confiance. Je ne sais pas si l'on peut redresser un établissement de dépôt une fois que son nom, son administration, et cetera n'inspirent plus confiance au public. On peut organiser une vente, ce que l'on peut faire facilement à l'heure actuelle sous l'égide de la SADC, mais on ne peut pas pratiquer le même genre de redressement que pour une compagnie d'assurance mutuelle ou tout autre type de compagnie d'assurance.

Vous avez raison sur le principe. Ce qu'il faut obtenir, c'est le même résultat qu'aux termes des dispositions du Chapitre 11, mais il faut que ce soit adapté très précisément aux institutions financières et aux différents types d'institutions financières que l'on veut redresser, en tenant compte du fait que l'avenir des institutions financières est basé sur la confiance du public. C'est là toute la différence entre une compagnie aérienne et une compagnie d'assurance.

**Le sénateur Angus:** Même si, pour une compagnie aérienne, il y a un gros facteur de confiance.

**Mme Labarge:** Oui, la sécurité.

**Le sénateur Angus:** J'aimerais aller un peu plus loin dans cette même veine.

**Le président:** Je vous interromps pour souhaiter la bienvenue parmi l'auditoire du comité à quatre membres du personnel parlementaire des parlements africains, qui nous ont rendu visite. Nous avons parmi nous le secrétaire de l'assemblée nationale du Lesotho, le secrétaire adjoint du Lesotho, le secrétaire adjoint de la Zambie et le rédacteur en chef du hansard du Zimbabwe. Ils sont ici en visite et veulent à se familiariser avec le système parlementaire canadien.

Messieurs, vous êtes les bienvenus parmi nous.

**Le sénateur Angus:** Chose qui est susceptible de nous aider, vous avez dressé, aux pages 8 et 8 de votre exposé, une liste de recommandations sans toutefois les exposer en détail. C'est un excellent point de départ pour nos questions.

Vous nous dites que l'on devrait examiner les mécanismes appliqués à l'étranger pour voir si l'on pourrait les adapter au Canada. Cela m'a amené à penser au modèle des États-Unis, du moins pour les institutions non financières.

Y a-t-il d'autres modèles, dans d'autres pays, sur lesquels vous voudriez attirer notre attention et avec lesquels vous êtes familiarisés sur toute cette question de supervision exercée par les tribunaux?

**Mme Labarge:** Les États-Unis sont le seul pays qui, à ma connaissance, dispose en soi d'un modèle de redressement. Il est probable que les autres pays sont difficilement comparables étant donné leur structure législative. Lorsque nous examinons les



[Text]

U.K. and U.S. models are the ones we can learn the most from, because we have a common approach to business and regulation and we have a common legal framework. However, I do not think theirs are perfect. Whatever we do, we would want to take a good hard look at the situation beforehand.

**Senator Angus:** We would be breaking new ground.

**Ms Labarge:** Yes. The Americans would point out the problems they have had with rehabilitation. They have found some advantages under our Winding-up Act which they would like to use to rehabilitate Confederation Life in the U.S. We have some good elements available in our system, and they have some good elements available in theirs. We would like to see if we cannot have more than one option, if we can get a company into palliative care, for example, rather than immediately employing the guillotine effect, which is what we have now.

**Senator Angus:** As to the court process, I think we have decided that we must look more deeply into the insolvency laws, generally.

Going down the list, you say:

Much of the financial data collected by the OSFI should be released to the public.

That has been resolved, has it not, by this omnibus bill, or would you go beyond that?

**Ms Labarge:** There are two things: The ability to release has been resolved, and it is different between the insurance and the banking side. For example, the insurance side has always released more information. On the banking side, there is a lot more public disclosure because the large banks have been widely held, and there has been more frequent, but less regulatory, information. Therefore, part of the process we are going through is to look at our whole regulatory information for all of our institutions. We are talking to the industry and saying, "We would like to release this information unless you can show us where there is a confidentiality element in it", and it is usually third party confidential.

In other words, we have gone a long way to releasing information, but I think you will see more coming out as we go forward and complete these discussions.

**The Chairman:** For clarification, it is one thing to ask the industry what they think; it is another thing to follow what they do. I think that, long before these hearings began, the general consensus was that the insurance industry, by and large, was a highly secretive industry in the country. Therefore I get a little uneasy when you say that you will be asking the industry whether it is a good idea to release the information.

[Traduction]

différents modèles dans le monde, nous nous apercevons en général que ceux du Royaume-Uni et des États-Unis sont susceptibles de nous apporter le plus d'enseignements étant donné que nous avons la même façon d'aborder les entreprises et la réglementation, et le même cadre juridique. Je ne crois pas, toutefois, que ces modèles soient parfaits. Quoi que nous fassions, il nous faudra au départ examiner très attentivement la situation.

**Le sénateur Angus:** Nous allons ouvrir la voie.

**Mme Labarge:** Oui. Les Américains pourraient faire état des difficultés qu'ils ont éprouvées en matière de redressement. Ils ont trouvé quelque intérêt à notre Loi sur les liquidations qu'ils aimeraient utiliser pour redresser la Confédération-vie aux États-Unis. Notre système présente un certain nombre de caractéristiques intéressantes et c'est le cas aussi pour le leur. Nous aimerions voir s'il n'est pas possible de recourir à plusieurs options, s'il ne serait pas possible, par exemple, de dispenser à une compagnie des soins palliatifs plutôt que de l'envoyer immédiatement à la guillotine, ce qui est le cas à l'heure actuelle.

**Le sénateur Angus:** Pour ce qui est de la procédure devant les tribunaux, je crois que nous avons convenu qu'il fallait de manière générale examiner plus en profondeur les lois sur l'insolvabilité.

Je poursuis la liste, et vous nous dites plus loin:

Une bonne partie des données financières recueillies par le BSIF devraient être mises à la disposition du public.

C'est une chose qui a été résolue, n'est-ce pas, par cette loi-cadre, ou est-ce que vous voulez aller encore plus loin?

**Mme Labarge:** Il faut dire deux choses: La possibilité de divulguer les données a été résolue et le cas est différent selon qu'il s'agit du secteur de l'assurance ou du secteur bancaire. Ainsi, nous avons toujours divulgué davantage d'informations dans le secteur de l'assurance. Du côté des banques, l'information est davantage à la disposition du public parce que les actions des grandes banques sont largement détenues dans le public, et l'information est plus fréquente, mais moins souvent divulguée par la voie réglementaire. Par conséquent, une partie de notre démarche consiste à réexaminer tout notre mécanisme d'information par la voie réglementaire pour l'ensemble de nos institutions. Nous nous adressons à l'industrie pour lui dire: «Nous aimerions divulguer telle ou telle information à moins que vous nous apportiez la preuve qu'il y a là un élément de confidentialité», et c'est généralement un élément de confidentialité faisant intervenir un tiers.

Autrement dit, nous avons fait d'énormes progrès dans la divulgation de l'information, mais je pense que nous irons encore plus loin lorsque les choses avanceront et que nous aurons achevé ces discussions.

**Le président:** À titre de précision, demander à l'industrie ce qu'elle pense et s'aligner sur ce qu'elle fait, ce sont deux choses différentes. Je crois que bien avant que l'on entreprenne ces audiences, il était entendu en général que l'industrie de l'assurance était de loin l'industrie la plus secrète au pays. Je me sens donc un peu mal à l'aise en vous entendant dire que vous allez demander à l'industrie s'il est bon que vous divulguiez l'information.

[Texte]

**Ms Labarge:** No, we are not asking their permission to release it. We want to ensure that we are not releasing information that could prejudice their clients. The onus is on them to prove that it is confidential; otherwise we believe it should be released.

**Senator Angus:** Just above that, you allude to the greater transparency which you have mentioned a couple of times. I understand that to mean that, as you go through the 20 items of discretionary powers that are listed in the appendix, and to which you referred when you talked about what you all started doing during 1989 and 1990, that is when you started exercising these discretionary powers. I suspect, although it is not on the record, and I am not sure we are supposed to get it on the record, that when there were very significant management changes at the subject company, much of that was as a result of your exercising some of these discretionary powers. Would that be fair?

**Ms Labarge:** We would never comment on cause and effect.

**Senator Angus:** Let me put it another way: Are there any of these 20 powers in the appendix that you did not exercise as you went through the process with Confederation?

**Mr. Thompson:** The most important legislative power to which I would draw your attention is on page 4, the first one under item 2, which is moral suasion.

**Senator Angus:** These are the non-legislative discretionary powers?

**Mr. Thompson:** That is correct.

**Senator Angus:** Is that a nice way of saying that we could threaten to do the other things, and if we had to, we would?

**Mr. Thompson:** Yes. It goes without saying that we do have stronger powers to which we can resort, but if we can achieve our goals by using moral suasion, we find that that is more effective, because the quality of the information that we get is far superior if we have a good relationship with the company than if we have a confrontational relationship with the company. Therefore we do try, wherever possible, to use moral suasion.

That is the most important item. We did use a number of the other powers in here, but the majority we did not need to use.

**Senator Angus:** You talk about the need for greater transparency in the process, and I want to be sure that I understand what you mean. You stated, and I think properly, Ms Labarge, in your opening statement, that as we exercise these discretionary powers there is need for substantial discretion so

[Translation]

**Mme Labarge:** Non, nous n'allons pas lui demander la permission de divulguer cette information. Nous voulons nous assurer que nous ne divulguons pas de l'information qui est susceptible de porter préjudice à ses clients. C'est à elle qu'il incombe d'en prouver la confidentialité; sinon, nous considérons qu'elle doit être divulguée.

**Le sénateur Angus:** Un peu plus haut, vous faites allusion à une plus grande transparence, chose que vous avez évoquée à plusieurs reprises. J'en déduis, en passant en revue les 20 pouvoirs discrétionnaires dont vous dressez la liste en annexe, et auxquels vous vous êtes référés lorsque vous nous avez indiqué ce que vous aviez commencé à faire en 1989 et en 1990, que c'est à partir de ce moment-là que vous vous êtes mis à exercer ces pouvoirs discrétionnaires. J'imagine, même si cela n'est pas consigné au procès-verbal, et je ne suis pas sûr que nous serions censés l'y faire figurer, que lorsque d'importants changements sont intervenus au niveau de l'administration de la compagnie en cause, ils s'expliquaient en grande partie par le fait que vous aviez exercé un certain nombre de ces pouvoirs discrétionnaires. Est-ce logique de penser ainsi?

**Mme Labarge:** Je ne ferai jamais de commentaires sur la relation de cause à effet.

**Le sénateur Angus:** Laissez-moi reformuler la chose: Parmi les 20 pouvoirs qui figurent dans l'annexe, y en a-t-il un que vous n'avez pas exercé dans le cadre de vos relations avec la Confédération-vie?

**M. Thompson:** Le pouvoir législatif le plus important sur lequel j'aimerais attirer votre attention se trouve à l'avant-dernier paragraphe de l'annexe, le point A sous le titre 2 intitulé «Persuasion morale».

**Le sénateur Angus:** Il s'agit là des pouvoirs discrétionnaires de type non législatif?

**M. Thompson:** C'est exact.

**Le sénateur Angus:** C'est une façon comme une autre de dire que si ça ne marche pas, on peut vous menacer de recourir aux autres pouvoirs, n'est-ce pas?

**M. Thompson:** Oui. Il va sans dire que nous disposons de pouvoirs plus contraignants auxquels nous pouvons toujours recourir mais que si nous parvenons à nos fins en usant de la persuasion morale, nous jugeons que c'est plus efficace parce que l'information que nous recevons est de qualité bien supérieure lorsque nous avons de bonnes relations avec la compagnie que lorsque nous avons des rapports de confrontation. Nous essayons donc, dans toute la mesure du possible, de recourir à la persuasion morale.

C'est l'élément le plus important. Nous avons effectivement utilisé d'autres pouvoirs dans cette affaire, mais nous n'avons pas eu à recourir à la majorité d'entre eux.

**Le sénateur Angus:** Vous nous parlez de la nécessité de garantir une meilleure transparence tout au long de l'opération, et je veux être sûr de vous avoir bien compris. Vous nous avez dit dans votre allocution d'ouverture, madame Labarge, et je crois que vous avez eu raison, qu'en exerçant ces pouvoirs



[Text]

that we do not start a panic, or a run, or cut off our nose to spite our face. You are not referring to that process?

**Ms Labarge:** No. We think companies, and the public, should have an indication of how we do operate generally, and that we should not wait until the day before a company closes to suddenly say, "Oh my God, we have a problem." There is a whole range of actions which we do take. We do not think we have been very open about that process, and it certainly has never been documented. Any company which has suffered through it will be quite open about the fact that we do do it, but I do not think it is understood by others. By making it public, obviously there is that much more pressure on us to answer as to whether we did go through that process. It is there, and it helps everyone understand how we move through the regulatory process. I think that transparency also keeps us honest, if you will.

**Senator Angus:** You do not need any legislative change for that. An information-purveying thrust is required.

Of course there is always concern about people who make an investment in an institution's paper three days before it goes into liquidation. In your view, if there were this kind of greater transparency, would that obviate that kind of situation?

**Ms Labarge:** No. You need a number of things besides that. I can also tell you, from a risk reward point of view, there will always be someone who puts money into something before it goes down, on the basis that they think it will make more money because it may not go down. However, that decision must always be available for people.

What you are talking about is that you get more of this transparency just by virtue of the fact that the whole market is becoming more transparent. There will be more information out there. I think there will be a push on for more disclosure of not just financial data, but analysis. If you look at the kind of thing that a publicly-held company must now disclose, that is, an analysis of its operations, I think there will be a lot more of that out there.

Transparency also has its disadvantages, in that there are fewer things we can do that do not become widely known fairly quickly. On the other hand, it makes it a more efficient and transparent financial system in general.

**Senator Angus:** Obviously, you have followed our hearings this week closely. The OSFI 54 is an important document in this whole regulatory process. It is not fully useful if it is not carefully filled out in accordance with what you intend to get out of it. Do you have a proper process for ensuring that it is properly completed? Some rating agencies indicated to us that when they examined these OSFI 54s, some of them were not filled out. They were just given sort of a lick and a promise, and were not properly completed.

[Traduction]

discrétionnaires il nous fallait pouvoir disposer d'une marge de manoeuvre suffisante de façon à ne pas déclencher une panique, un sauve-qui-peut, à ne pas nous couper nous-mêmes l'herbe sous le pied. Vous ne parliez pas de cette opération?

**Mme Labarge:** Non. Nous estimons que les compagnies ainsi que le public doivent avoir une idée de la façon dont nous opérons de manière générale et qu'il ne nous faut pas attendre la veille du jour où la compagnie va fermer ses portes pour nous dire soudainement: «Mon Dieu, nous avons un problème!» Il y a tout un éventail de mesures que nous prenons effectivement. Je ne crois pas que nous ayons été très bavards au sujet de cette façon de procéder et il est certain qu'on ne l'a jamais couché par écrit. Toute compagnie qui est passée par là ne manquera pas de vous dire que nous faisons ce genre de chose, mais je ne crois pas que ce soit compris par les autres. Voilà pourquoi nous agissons ainsi et ça aide tout le monde à comprendre comment nous mettons en oeuvre ce processus de réglementation. Je crois que cette transparence nous oblige à faire attention, si vous voulez.

**Le sénateur Angus:** Vous n'avez pas besoin de faire modifier la loi pour cela. Il suffit d'avoir la volonté de donner l'information.

Bien sûr, il faut toujours craindre que des gens ne placent de l'argent dans une institution trois jours avant sa liquidation. À votre avis, s'il y avait cette plus grande transparence, est-ce que l'on pourrait éviter ce genre de situation?

**Mme Labarge:** Non. Il faut aussi qu'il y ait un certain nombre d'autres choses. Je peux vous dire par ailleurs que du point de vue de la prise de risques, il y aura toujours des gens pour mettre de l'argent dans une entreprise avant qu'elle ne s'écroule en partant du principe que leur argent peut rapporter davantage si jamais le risque ne se matérialise pas. Il faut toutefois que les gens puissent prendre librement ce genre de décision.

Ce à quoi vous faites allusion, c'est que l'on obtient davantage de transparence par le simple fait que l'ensemble du marché devient lui aussi plus transparent. Il y aura davantage d'informations de manière générale. Je crois qu'il y aura une demande plus grande pour ce qui est de la divulgation, non seulement des données financières, mais des analyses. Considérez le genre de divulgation que doivent faire les compagnies dont les actions sont largement détenues par le public, en l'occurrence des analyses de leurs activités, je crois qu'on verra de plus en plus ce genre de chose.

La transparence a aussi ses inconvénients, en ce sens que l'on peut faire de moins en moins de choses qui ne soient pas très rapidement connues du grand public. Par contre, l'ensemble du système financier en devient plus ouvert et plus efficace.

**Le sénateur Angus:** Il est évident que vous avez suivi de près nos audiences de cette semaine. La formule BSIF 54 est un document important pour l'ensemble de ce mécanisme de réglementation. Elle n'est pleinement utile que si elle est remplie avec soin pour qu'on puisse en tirer tous les renseignements qu'elle est censée donner. Disposez-vous des moyens qui vous permettent de vous assurer qu'elle est bien remplie? Certains organismes chargés de coter les entreprises nous ont indiqué qu'au moment d'examiner ces formules BSIF 54, ils se sont aperçus que

[Texte]

**Mr. Thompson:** We examine the completion of the OSFI 54s very carefully. I would not want to portray that we accept any financial filing that is a lick and a promise. By and large, most of the filings we get are well done. They are complete. We do not accept incomplete or poorly completed filings.

**Senator Angus:** Do you have a process whereby you can go back and say, "Please check section 6, you have left it out," or something to that effect?

**Mr. Thompson:** Absolutely.

**Senator Angus:** Do you watch that closely?

**Mr. Thompson:** Absolutely. We reconcile the information for consistency. We go back to the companies to verify information. If the form is incomplete in certain areas, we go back to make sure that it is completed.

**Senator Angus:** In terms of the OSFI 54, some people have stated that the data is so sophisticated and complex that the average investor could have the OSFI 54s of all the institutions before him or her, and they would still not have a clue as to how to distinguish which is a safer institution with which to invest. Is there any way to have a more simplified version, such as a short form, a 54.5 or something like that?

**Mr. Thompson:** You must recognize that the OSFI 54 is a regulatory tool. It seeks the information that we, as the regulator, need to know in order to assess the risks that the company is facing, as well as to measure the financial position of that institution. It is not aimed at public disclosure; it is a regulatory tool.

There is a provision that requires that companies provide investors and policyholders with information. That is not a requirement for disclosing the OSFI 54, but for disclosing a summarized version of the balance sheet and the income statement, which form part of the OSFI 54. The OSFI 54 is not meant for normal consumer consumption.

**Senator Angus:** In terms of the type of information you have, and which you can make available, we had another suggestion presented to us which we found interesting. It was that you establish a list of standard, comparative data in ratios that could be made available on a quarterly basis to the public, which would compare seven, eight, nine or ten institutions, for example. Are you aware of the submission to which I am referring? Is it practical? Do you feel it is an area that could be improved upon?

[Translation]

certaines d'entre elles n'étaient pas remplies. On s'est contenté de faire semblant et on ne les a pas remplies comme il se doit.

**M. Thompson:** Nous examinons avec un grand soin les formules BSIF 54 pour vérifier si elles sont remplies. Je ne voudrais pas que l'on puisse croire que nous acceptons des déclarations financières qui ne font que des faux-semblants. Dans leur très grande majorité, les déclarations qu'on nous remet sont bien faites. Les formules sont remplies. Nous n'acceptons pas des formules de déclaration incomplètes ou mal remplies.

**Le sénateur Angus:** Avez-vous un mécanisme qui vous permette de renvoyer la formule en disant: «Veuillez vérifier la partie 6 que vous avez oublié de remplir», ou quelque chose de ce genre?

**M. Thompson:** Effectivement.

**Le sénateur Angus:** Vous surveillez cette opération de près?

**M. Thompson:** Effectivement. Nous rapprochons les données entre elles pour s'assurer de leur cohérence. Nous recontactons les compagnies pour vérifier l'information. Si la formule est incomplète sur certains points, nous la renvoyons pour nous assurer qu'elle soit bien remplie.

**Le sénateur Angus:** Quant à la formule BSIF 54 elle-même, certaines personnes nous ont dit que les données qui y figurent sont si complexes et si spécialisées qu'un investisseur moyen pourrait avoir devant lui toutes les formules BSIF 54 correspondant à toutes les institutions sans pourtant avoir la moindre idée des éléments qui caractérisent une institution en bonne santé dans laquelle on peut placer son argent en toute sécurité. N'y a-t-il pas moyen de disposer d'une version simplifiée, plus courte, une formule 54.5 ou quelque chose comme ça?

**M. Thompson:** Il vous faut tenir compte du fait que la formule BSIF 54 est un outil de réglementation. Elle permet de recueillir les renseignements dont nous avons besoin, en tant que responsables de la réglementation, pour évaluer les risques auxquels fait face la compagnie et pour apprécier sa situation financière. Elle n'est pas censée être divulguée dans le public; c'est un outil de réglementation.

Il y a une disposition qui exige que les compagnies fournissent de l'information aux investisseurs et aux souscripteurs. Il ne s'agit pas par là de divulguer les BSIF 54, mais une version résumée du bilan et du compte d'exploitation, qui font partie de ce qui figure dans la formule BSIF 54. La formule BSIF 54 n'est pas destinée à la consommation courante.

**Le sénateur Angus:** Au sujet du type d'information dont vous disposez, et que vous pouvez alors divulguer, il y a une autre proposition qui nous a été faite et que j'ai trouvé intéressante. Il s'agirait pour vous d'établir une liste de référence faisant état de données comparatives du point de vue des ratios et qui pourrait être divulguée tous les trimestres au public, dans laquelle on comparerait entre elles, par exemple, sept, huit, neuf ou dix institutions. Êtes-vous au courant de la proposition à laquelle je fais allusion? Est-il possible de la mettre en pratique? Pensez-vous que c'est un domaine dans lequel des améliorations sont possibles?



[Text]

**Mr. Thompson:** We do a number of ratios, and monitor the trends in ratios of certain elements of a company's financial returns with us. By and large, that is the kind of information that certain parties would like us to make public. We do have a concern about making those ratios public because they can be misinterpreted. We use those ratios as an indicator only of potential areas of risk, or areas that we should be investigating through our normal examination process. They are not necessarily an indication of a problem.

For example, one might look at the ratios and see whether one company deviates from their peer group of companies by more than what you think is reasonable. That deviation may, in fact, be an extremely good one; it may not be a bad one. It would mean that we would go into the company and examine that area of its operation to see whether that is a good or a bad problem. Failing the test may not tell you very much.

**Ms Labarge:** If you are looking for something for the ordinary consumer — that is, something which they must have given to them by analysts, by people who specialize in doing studies, someone who can put some words and qualitative judgments around it — most of those people will have their own ratios that they look at for different reasons, because often they will focus on earnings and various things which are different from what we as a regulator might focus on. The information should be out there for them to do it, but I do not think we should be trying to put our analysis into place, because I am not sure that that is really our role.

**Senator Angus:** We have heard about this problem with respect to the mutuals. I happen to subscribe in general to the dictum that the street is the best analyst, the best weather vane, and if there are problems, the street will smoke them out. But with the mutuals, the analysts are not very interested.

**Ms Labarge:** There are a number of people who are even more interested now. There are some very sophisticated brokers who do some of this work. One of the things you might want to consider is whether or not there should be an onus on certain types of disclosure for mutual companies, the way there is for a publicly traded financial institution. That is not regulatory reporting, and it should not be that. As I say, it is part of the analysis that you look at for a public company. Why not say that that should be available to a policyholder as well? That information will become known, because if you are dealing with a complex institution, most people are dealing through a broker.

[Traduction]

**M. Thompson:** Nous avons un certain nombre de ratios et nous effectuons le suivi de l'évolution de certains ratios dans les états financiers que nous font parvenir les compagnies. Pour une large part, c'est le genre d'information que certains intervenants aimeraient que nous rendions publique. Nous hésitions effectivement à les divulguer dans le public parce qu'ils peuvent être mal interprétés. Nous ne servons de ces ratios qu'à titre d'indicateurs des risques potentiels ou des secteurs qu'il nous faut étudier dans le cadre de notre procédure d'examen courante. Ils n'indiquent pas nécessairement qu'il y a un problème.

C'est ainsi qu'on peut se pencher sur les ratios pour voir si une compagnie s'écarte de son groupe plus qu'il n'est raisonnable. Le fait de s'écarter ainsi peut en fait être une excellente chose; ce n'est pas nécessairement un inconvénient. Cela signifie que nous allons examiner à l'intérieur de la compagnie ce secteur de ses activités pour voir si c'est bonne chose ou s'il y a un problème. On peut s'écarter de la norme sur ce plan sans que cela veuille dire grand-chose.

**Mme Labarge:** Si vous considérez la chose du point de vue du consommateur moyen, c'est-à-dire s'il s'agit d'une information qui doit lui être apportée par les analystes, les gens qui se spécialisent dans certaines études, ceux qui peuvent apporter certaines précisions et faire des jugements qualitatifs sur cette information, on sait que dans la plupart des cas ces gens ont leurs propres ratios dont ils tiennent compte par différentes raisons, parce que bien souvent ils vont donner la priorité aux bénéfices et à d'autres paramètres qui sont différents de ceux qui nous intéressent en tant que responsables de la réglementation. Il faut que l'information soit là pour qu'ils puissent le faire, mais je ne crois pas qu'il nous faille chercher à proposer notre propre analyse, parce que je ne suis pas sûr que ce soit là effectivement notre rôle.

**Le sénateur Angus:** Nous avons entendu parler de ce problème au sujet des fonds communs de placement. Il se trouve que je suis d'accord de manière générale avec la maxime selon laquelle l'opinion de la rue est le meilleur analyste, le meilleur indicateur de tendance, et qu'en cas de difficulté, la rue se chargera de faire le tri. En ce qui concerne toutefois les fonds communs de placement, les analystes n'ont pas l'air très intéressés à faire leur travail.

**Mme Labarge:** Il y a aujourd'hui un certain nombre de gens qui sont encore plus intéressés. Il y a des courtiers très spécialisés qui font ce genre de travail. Vous pourriez vous demander s'il ne faudrait pas s'attendre à ce que les fonds mutuels de placement se soumettent à certaines formes de divulgation, comme le font les institutions financières cotées en bourse. Il ne s'agit pas d'imposer une divulgation de renseignements par voie réglementaire. Comme je vous l'ai dit, cela fait partie de l'analyse que l'on s'attend à trouver au sujet d'une compagnie dont les actions sont détenues dans le public. Pourquoi ne pas dire que cette information doit aussi être fournie au souscripteur? Cette information finira par être connue étant donné que lorsqu'on a affaire à une institution de grande envergure, la plupart des gens passent par un courtier.

[Texte]

**Senator Angus:** Before I get into my favourite subject of rating agencies, my friend Senator Sylvain wants to talk about OSFI 54.

**The Chairman:** I have two quick questions on OSFI 54, based on some of the other evidence which we have heard.

Will your new system, which will release the 54 filings, do so electronically or in paper form? In other words, will people such as analysts and rating agencies have the data in a form that they can manipulate electronically?

**Mr. Thompson:** Yes.

**The Chairman:** There was reference by some of the U.S. rating agencies to a form in the United States which they called the NAIC blank. Have you looked at that form in comparison with the OSFI 54? Do you have any views on the need to change the OSFI 54? I ask because the representatives of the three U.S. rating agencies that were here all said that what they called the NAIC blank was a better form than the OSFI 54.

**Mr. Thompson:** I would characterize the NAIC blank as being a far more detailed filing with the regulators. For example, it might include a detailed list of all bonds held by the institution, as well as all properties that they may own, or on which they have mortgages. Our blank, the OSFI 54, is more focused on analysis of the information rather than the listing of that information.

Through our examination process, we can get at the details of what is in the holdings of the assets of a particular company by looking at their portfolio. We use the OSFI 54 to identify areas that we want to look at more completely. We think that the lack of detail actually allows us to identify problems more readily than looking at a long list of detail.

**Senator Sylvain:** Going back to this OSFI 54, I turn to page 20-10, a form with which I have some small familiarity.

Some 20 to 25 years ago, I was associated with an American company. This company had made a great deal of money in the U.S. stock market over the latter part of the 1960s. They kept piling it up into their equity column. In 1973, I think they had 74 per cent of their assets in equity, which was when OPEC raised its ugly head. At that time the company had to pull out of about 13 states. I am delighted to say that it was rehabilitated. It was evident from looking at their annual statement that they were really into equity in a big way. If anything happened to the equity market, they would be dead.

[Translation]

**Le sénateur Angus:** Avant que je n'aborde mon sujet favori, celui des organismes de cote, mon ami, le sénateur Sylvain, veut vous parler des formules BSIF 54.

**Le président:** J'ai deux petites questions à vous poser au sujet des BSIF 54, sur la foi des autres témoignages que nous avons entendus.

Est-ce que votre nouveau système va divulguer les formules 54 sur support électronique ou sur papier? Autrement dit, est-ce les gens comme les analystes ou les organismes de cote vont disposer des données sous une forme utilisable par des moyens électroniques?

**M. Thompson:** Oui.

**Le président:** Certains organismes de cote des États-unis se sont référés à une formule appelée là-bas NAIC. L'avez-vous comparée à la formule BSIF 54? Avez-vous une idée des changements que l'on pourrait apporter à la BSIF 54? Je vous pose la question, parce que les représentants des trois organismes de cote des États-unis qui se sont présentés devant nous ont tous déclaré que leur formule NAIC était supérieure à la formule BSIF 54.

**M. Thompson:** Je dirais que la formule NAIC est une déclaration bien plus détaillée qui est faite au responsable de la réglementation. On pourra par exemple y trouver une liste détaillée de toutes les obligations détenues par l'institution et de tous les biens immobiliers qu'elle peut posséder ou sur lesquels elle peut avoir une hypothèque. Notre formule, la BSIF 54, est plus axée sur l'analyse de l'information que sur le répertoriage de l'information.

Lorsque nous procédons à notre examen, nous pouvons examiner en détail quels sont les éléments d'actif détenus par une compagnie donnée en consultant tout simplement son portefeuille. Nous nous servons de la formule BSIF 54 pour déterminer les domaines que nous voulons approfondir. Nous considérons que le fait que cette formule ne soit pas très détaillée nous aide à trouver plus rapidement les problèmes que s'il fallait passer en revue toute une liste détaillée.

**Le sénateur Sylvain:** Pour en revenir à la formule BSIF 54, je passe à la page 20-10, qui répertorie une formule que je connais quelque peu.

Il y a 20 ou 25 ans, j'avais des liens avec une compagnie américaine. Cette compagnie avait gagné beaucoup d'argent sur le marché boursier des États-Unis à la fin des années 1960. Elle n'a pas cessé d'accumuler cet argent dans la colonne de ses placements en action. En 1973, je crois que 74 p. 100 des éléments d'actifs de cette compagnie se trouvaient sous la forme de placements en action, et c'est à ce moment-là que l'OPEP s'est mise à faire des siennes. À l'époque, cette compagnie a dû se retirer de 13 États. Je suis content de pouvoir vous dire qu'elle a pu être redressée. Il était évident, à la simple lecture de ses états financiers annuels, qu'elle s'était très engagée sur le marché des placements en action. Si ce marché venait à flancher, elle courrait à sa perte.



[Text]

In your OSFI 20-10 there are lines for all the various types of assets. I presume if we had looked at this form for Confederation Life some five years ago, or whenever, the real estate line would have been pretty heavy. The newspapers tell us that Confederation Life was about 65 per cent into real estate, mortgages and that type of thing. Without going into a lot of detail as to which piece of real estate they owned, what the rents were, and all the rest of it, would the fact that they had such a large a percentage in the real estate line, as opposed to policy loans or goodwill, not trigger your attention?

Let us talk about goodwill for a moment. If some company gave you a statement of assets on which goodwill made up more than 60 per cent of its assets, you would probably scream, would you not?

**Mr. Thompson:** It would be beyond screaming.

**Senator Sylvain:** I do not know how long this has been going on. Would that, by itself, not have triggered something many years ago?

**Mr. Thompson:** Yes.

**Senator Sylvain:** But you could not do anything with this trigger until now, is that it?

**Mr. Thompson:** No. We looked into the financial affairs of the company to examine the severity of the issues that were there.

**Senator Sylvain:** But by then, it was too late?

**Mr. Thompson:** By then, you cannot often undo it, yes.

**Senator Sylvain:** They did not acquire that 65 per cent in real estate all in one year. At some point, they were at, perhaps, 20 per cent, then 30 per cent, and then 40 per cent. Was there no way that you could act then? Could you not have said, "Wait a minute, fellows, you are 40 per cent into this area, and that is enough"?

**Mr. Thompson:** The answer is probably yes, we could have, if at the time we had thought that 40 per cent was the magic number that was our trigger. Today, I think we would all look at it and say that 40 per cent was a pretty severe percentage, but perhaps in the early 1980s it might have been the envy of the others, looking at that statement.

**Senator Sylvain:** About 100 years ago when I got into the insurance industry, the first thing they told me was that you must have a spread of risk. You take little bits of a lot of things, and you eventually make some money. This behaviour is totally against that insurance principle, and yet this was an insurance company that was doing that. It is amazing.

[Traduction]

Notre formule BSI 20-10 comporte différentes lignes correspondant aux différents types d'éléments d'actif. J'imagine que si l'on avait consulté la formule correspondant à la Confédération-vie il y a cinq ans ou quelque chose comme ça, la ligne correspondant à l'immobilier aurait été très fourmie. Les journaux nous disent que la Confédération-vie avait investi environ 65 p. 100 de son actif dans l'immobilier, les hypothèques, ce genre de chose. Sans trop entrer dans les détails pour savoir quelles propriétés immobilières elle possédait, quels étaient les loyers correspondant, et cetera, est-ce que le fait qu'elle possédait une telle proportion d'immobilier, comparativement aux polices d'assurance, aux prêts ou à la clientèle, n'aurait pas dû attirer votre attention?

Parlons un instant de la clientèle. Si une compagnie vous remettait un bilan dans lequel la clientèle représente plus de 60 p. 100 des éléments d'actif, vous pousseriez probablement les hauts cris, n'est-ce pas?

**M. Thompson:** Ce serait plus que des cris.

**Le sénateur Sylvain:** Je ne sais pas depuis quand durait cette situation. Est-ce que cela n'aurait pas dû en soit déclencher quelque chose il y a des années?

**M. Thompson:** Oui.

**Le sénateur Sylvain:** Mais vous n'avez rien pu faire jusqu'à présent malgré le déclenchement de cette intervention, n'est-ce pas?

**M. Thompson:** Non. Nous nous sommes penchés sur la situation financière de la compagnie pour voir jusqu'à quel point les problèmes étaient graves.

**Le sénateur Sylvain:** Mais à ce moment-là, c'était trop tard?

**M. Thompson:** À ce moment-là, il n'est pas toujours facile de remédier au problème, en effet.

**Le sénateur Sylvain:** La compagnie n'a pas acquis 65 p. 100 de son actif dans l'immobilier en un an. À un moment donné, elle en avait peut-être 20 p. 100, puis 30 p. 100, puis 40 p. 100. N'était-il pas possible d'agir à ce moment-là? Ne pouviez-vous pas dire: «Attendez un instant, messieurs, vous avez déjà investi 40 p. 100 de votre actif dans ce secteur, ça suffit comme ça»?

**M. Thompson:** Probablement que oui, on aurait pu le faire si l'époque on avait pensé que 40 p. 100 était le chiffre magique déclenchant notre intervention. Lorsqu'on le voit aujourd'hui, je crois que tout le monde est prêt à dire que 40 p. 100 c'est déjà un pourcentage très élevé, mais il est bien possible qu'au début des années 1980 ce pourcentage ait fait l'envie de tous ceux qui prenaient connaissance de cet état financier.

**Le sénateur Sylvain:** Il y a une centaine d'années, lorsque je suis entré dans le secteur de l'assurance, la première chose qu'on m'a enseigné, c'est qu'il fallait répartir les risques. Il faut investir un peu dans tout et l'on finit par gagner un peu d'argent. Un tel comportement est totalement contraire au principe de l'assurance, et pourtant c'est une compagnie d'assurance qui l'avait adopté. C'est stupéfiant.

[Texte]

**Senator Angus:** I agree. My father used to say, "Many a mickle maks a muckle." It would be nice if we had a lot of mickles.

In terms of the rating agencies, I understand that you feel they have a positive role to play in the process; is that right?

**Mr. Thompson:** Yes.

**Ms Labarge:** Yes.

**Senator Angus:** The rating agencies are good. They are a positive element.

**Ms Labarge:** They have added a lot of transparency to the market, which we think is a valuable role for them to play.

**Senator Angus:** There are many different types of rating agencies. Some charge for what they do, and others do not. We have learned a lot about them. However, I want to put to bed, once and for all, the suggestion that came from Mr. McNeil regarding the possibility of regulating them, at least to the extent that you might be able to intervene, and order them to cease and desist from changing the levels of their rating. What do you think of that?

**Ms Labarge:** It is impossible. The world is far too open. The fact that you had done it would become fairly widely known. The other thing is that most of these rating agencies are international. Their responsibility is not to any one country or any one regulator. If it is your intention to move to a transparent market, then rating agencies are one of the things that go with that. There are other ways that information gets out into the hands of the general public, other than through a rating agency. Many of the issues concerning Confederation Life were in the public domain without any rating agency comments. As I say, in today's world, that really would not be a possibility.

**The Chairman:** One of the other witnesses suggested to us something which indeed was supported by some other witnesses. It was suggested that it would be highly desirable to require that every company be rated by one of the international rating agencies, thereby putting out a public yardstick by which investors could look at the full range of Canadian insurance companies, rather than just the handful that are regulated. What is your reaction to that idea?

**Ms Labarge:** About a year ago, New Zealand did that for its banking industry. Mind you, by then they had one domestic bank left.

**The Chairman:** Do I infer from that that once we get down to one insurance company, we ought to require it?

**Ms Labarge:** No. It is interesting, because I understand that, in actual fact, such a requirement still does not necessarily do what the authorities want it to do. It is an interesting concept, but I am not sure to what extent it accomplishes anything.

[Translation]

**Le sénateur Angus:** J'en conviens. Mon père avait l'habitude de dire: «Les petits ruisseaux font les grandes rivières.» Il serait bon de pouvoir investir dans de nombreux petits ruisseaux.

Quant aux organismes de cote, je crois comprendre que vous leur prêtez un rôle positif dans le cadre de ce mécanisme; c'est bien ça?

**M. Thompson:** Oui.

**Mme Labarge:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Les organismes de cote sont une bonne chose. Ils représentent un élément positif.

**Mme Labarge:** Ils ajoutent beaucoup de transparence au marché, ce que je considère comme un rôle utile.

**Le sénateur Angus:** Il y a de nombreux types d'organismes de cote. Certains le font gratuitement, d'autres pas. Nous avons appris beaucoup de choses à leur sujet. Toutefois, je voudrais que l'on fasse un sort, une fois pour toute, à la proposition présentée par M. McNeil concernant la possibilité de les réglementer, dans la mesure du moins où l'on pourrait alors intervenir et leur ordonner de cesser de modifier le niveau de leur cote. Qu'en pensez-vous?

**Mme Labarge:** C'est impossible. Nous sommes trop ouverts sur le monde. Si l'on faisait cela, la nouvelle se répandrait largement. Il faut voir aussi que la plupart de ces organismes de cote ont une vocation internationale. Ils ne dépendent pas d'un seul pays ou d'un seul responsable de la réglementation. Si vous avez effectivement l'intention de vous orienter vers un marché transparent, les organismes de cote en sont l'une des composantes. Il y a d'autres moyens que les organismes de cote pour transmettre l'information au grand public. Nombre des questions touchant la Confédération-vie se sont retrouvées dans le domaine public sans l'intervention des organismes de cote. Je vous le répète, dans le monde actuel, ce n'est vraiment pas possible.

**Le président:** L'un des témoins nous a fait part d'une idée qui a été en fait appuyée par d'autres. Il nous a indiqué qu'il était très souhaitable d'exiger que toutes les compagnies soient cotées par l'un des organismes de cote internationaux, ce qui permettrait de disposer d'un critère de référence public dont pourraient se servir les investisseurs pour évaluer toute la gamme des compagnies d'assurance canadiennes et non pas seulement la poignée d'entre elles qui sont réglementées. Que pensez-vous de cette idée?

**Mme Labarge:** Il y a un an environ, c'est ce qu'a fait la Nouvelle-Zélande pour son secteur bancaire. Je vous rappelle qu'à ce moment-là, il ne lui restait plus qu'une banque d'origine nationale.

**Le président:** Dois-je en conclure qu'il nous faudra l'exiger une fois qu'il ne nous restera plus qu'une seule compagnie d'assurance?

**Mme Labarge:** Non. C'est drôle parce que je m'aperçois qu'en fait cette exigence ne donne pas nécessairement les résultats que voudraient obtenir les pouvoirs publics. C'est un principe intéressant, mais je ne sais pas jusqu'à quel point il complique les choses.



[Text]

would be available, in a court-supervised sense, in that process, including imposing haircuts on policyholders, creditors and so forth. That would be the remedy part as opposed to the trigger part.

The issue in structuring those will be what the words say — what the conditions are and what the redress mechanisms are. Presently, there are a series of redress mechanisms scattered throughout the statutes. If the institution wants to contest the matter, there is a mechanism in the winding-up court where it may argue whether a situation does or does not exist. Under the statutes, the minister is involved to some extent in the current process.

There are possibilities for subsequent court actions, some of which are happening with institutions we have closed. There is a variety of boiler-plate issues around that which may be important as to how the process works.

**The Chairman:** In your answer two or three times you made reference to a “a couple of sets of words exist” or “a couple of concepts exist”. That suggests to me that the department has looked at a variety of options. I take it that “couple” could mean two or more. You have looked at a variety of options or processes for dealing with this range, which we agree is a process. Would it be possible for you, even if it were in an *in camera* session, to share those with the committee?

**Mr. Le Pan:** Yes.

I come back to Senator Sylvain's point. In my judgment, is important for the superintendent and his office to be happy with whatever is done. We are in active discussion with them about, if the policy direction is accepted, what of sets of words they would feel comfortable with. I will not be the one who will operate the system. I would be happy to discuss that.

**The Chairman:** We will get back to you on that point.

Your answer raises a second question. We have had conflicting testimony on this issue, as opposed to universally acceptable testimony. If you give earlier intervention powers, to whom do you give the powers? Do you give them to the insurer or to the regulator?

The argument that has been put before the committee is that the insurer is just one of those people who stands to lose money if things go bad and therefore he ought to be treated like everyone else. On the other hand, there has been argument that earlier intervention, and more appropriate intervention, would likely be used by someone who has money on the line as opposed to a regulator who does not. Do you have a view as to who ought to have those early intervention powers?

**Mr. Le Pan:** The regulator.

**The Chairman:** Why do you say that?

[Traduction]

restructuration. Il pourrait y avoir une série de mesures à la disposition de l'organisme de réglementation, mesures qui seraient applicables dans un contexte de supervision judiciaire, par exemple imposer des coupes de cheveux aux souscripteurs, aux créanciers, et cetera. Cela constituerait le remède plutôt que le mécanisme de déclenchement.

Le problème consistera à employer la bonne terminologie pour indiquer clairement quels sont les critères applicables et les recours possibles. On trouve à l'heure actuelle toute une série de recours dans les textes de loi. Autrement dit, si l'institution veut contester une intervention, il y a dans la Loi sur les liquidations un mécanisme qui lui permet de présenter ses arguments au tribunal. En vertu de la loi, le ministre intervient, dans une certaine mesure, dans le processus actuel.

On a également prévu la possibilité de mesures judiciaires subséquentes, dont certaines ont d'ailleurs été prises au sujet d'institutions que nous avons fermées. Il y a donc là toute une série de questions de fond qu'il est important de régler pour assurer la bonne marche du mécanisme.

**Le président:** Vous avez parlé à deux ou trois reprises de recours à une certaine terminologie ou à certains concepts. Cela me porte à croire que le ministère s'est penché sur plusieurs options. Si vous dites «certains concepts», c'est qu'il y en a plusieurs. Vous avez donc certainement réfléchi à plusieurs options, afin de mettre en place ce processus, et nous convenons qu'il s'agit d'un processus. Vous serait-il possible de nous donner des précisions sur ces options, éventuellement lors d'une séance à huis clos?

**M. Le Pan:** Oui.

Je reviens à ce que disait le sénateur Sylvain. À mon sens, il est important que le surintendant soit satisfait du mécanisme mis en place, quel qu'il soit. Nous en discutons d'ailleurs très sérieusement avec ses représentants, afin de voir quelles dispositions lui seraient acceptables si le gouvernement adoptait cette politique. Ce n'est pas moi qui serai chargé de gérer le système. Je serais donc très heureux d'en discuter avec vous.

**Le président:** Nous en reparlerons donc plus tard.

Votre réponse m'amène à poser une autre question. Si vous accordez un pouvoir d'intervention précoce, à qui l'accordez-vous? À l'assureur ou à l'organisme de réglementation? Je dois dire que nous avons eu des témoignages contradictoires à ce sujet, par opposition aux témoignages unanimes que j'évoquais précédemment.

D'aucuns nous ont dit que l'assureur n'est que l'un des créanciers risquant de perdre de l'argent si les choses vont mal, et qu'il devrait donc être traité exactement comme les autres. D'autres, par contre, affirment qu'une intervention précoce plus adéquate aurait probablement plus de chances d'être demandée par quelqu'un qui a de l'argent en jeu, plutôt que par un organisme de réglementation qui n'en a pas. Qui devrait donc détenir ce pouvoir d'intervention précoce?

**M. Le Pan:** L'organisme de réglementation.

**Le président:** Pourquoi?

[Texte]

**Mr. Le Pan:** Because, as our system now operates, the regulator is the front-line person who deals with regulating and supervising institutions. It is the regulator who turns the first key in the process. The regulator has to come to a view about a state existing in an institution, whether that state is insolvency, non-viability, seriously depleted capital or whatever it happens to be. If we start to give that power, in total, to the deposit insurer, we will end up —

**The Chairman:** I deliberately said the “insurer”. I did not say the “deposit insurer”.

**Mr. Le Pan:** If you give it to the insurer, we will start to create a possible duplication of systems, at least in the end stages of a financial institution in difficulty. The risk of that would be high.

Having seen some of these cases close up, realistically, a lot of cooperation goes on. When talking about going concern solutions, or soft landings, whether that be in the insurance industry or in the deposit-taking industry, the insurer is involved. He is one of the people to whom the regulator talks.

You have talked about rehabilitation. In most cases with which I am familiar, the insurer and the guarantee funds in the U.S. have a seat at the table. They have the powers and authorities to have such a seat. Their role has not been to pull the trigger.

Under our current system, the insurer has the authority to do special examinations. Part of this process is the insurer having information on the financial health of a company on various bases. The insurer is not without information in order to play a role at the table.

You will also note that in some cases both the insurer and the regulator must have a key. That is the case in the FIRP process. That is because, in the FIRP process, there is the potential that the insurer will have some financial costs.

In an early intervention process per se it is not necessarily the case that the insurer has any money on the table, or any money at risk at that point. In fact, if the regulator moves early, it may reduce the financial exposure of the insurer.

**The Chairman:** Another issue on which there has been conflicting evidence, if not controversy, in the committee relates to the issue of policyholder protection.

On pages 4 and 5 of your brief you outline an argument which we take in conjunction with the testimony you gave in June. It very carefully lays out all the options without taking a position. That is not a critical statement, but a statement of fact.

Some witnesses have suggested that the level playing field, and you refer to it on page 4 of your testimony, requires that deposit-like instruments from various institutions, even if one happens to be an insurance company and one is a deposit-taking company, ought to be treated equally. If one accepts that

[Translation]

**M. Le Pan:** Parce que, dans le système actuel, c'est lui qui est en première ligne pour réglementer et superviser les institutions. C'est lui qui donne le premier tour de clé pour déclencher le processus. C'est lui qui se forme la première opinion sur la situation de l'institution, qu'il s'agisse d'insolvabilité, de non-viabilité, d'érosion sérieuse du capital ou de quoi que ce soit d'autre. Si nous commençons à donner ce pouvoir complètement à l'assureur des dépôts, nous allons nous retrouver...

**Le président:** J'ai délibérément parlé de «l'assureur» seulement, pas de «l'assureur des dépôts».

**M. Le Pan:** Si vous donnez ce pouvoir à l'assureur, vous commencerez pas dédoubler le système, au moins aux dernières étapes où la situation financière de l'institution se confirme. Ce risque de dédoublement serait très élevé.

Comme j'ai vu de très bon nombre de cas de ce genre, je sais qu'il y a beaucoup de coopération. Quand on parle de trouver des solutions de survie, ou d'effectuer des atterrissages en douceur, que ce soit dans le secteur de l'assurance ou dans celui des établissements de dépôt, l'assureur est appelé à intervenir. C'est l'une des parties avec lesquelles traite l'organisme de réglementation.

Vous avez parlé de restructuration. Dans la plupart des cas que je connais, l'assureur et, aux États-Unis, les fonds de garantie, ont un siège à la table. Ils ont le pouvoir de participer au processus. Leur rôle n'est pas simplement d'appuyer sur la gâchette.

Dans notre système actuel, l'assureur a le pouvoir d'effectuer des examens spéciaux. Cela lui permet d'obtenir des informations sur la santé financière de l'institution. L'assureur n'est donc pas dépourvu des informations qui lui permettraient de jouer un rôle à la table.

Vous constaterez également que, dans certains cas, l'assureur autant que l'organisme de réglementation doit avoir une clé. C'est le cas dans le processus FIRP, et cela s'explique par le fait que, dans ce processus, il se peut que l'assureur doive assumer certains coûts monétaires.

Dans un processus d'intervention précoce, il n'est pas garanti que l'assureur aura de l'argent sur la table, ou aura nécessairement de l'argent en jeu. De fait, si l'organisme de réglementation intervient rapidement, cela peut fort bien réduire l'exposition financière de l'assureur.

**Le président:** Une autre question qui a suscité des témoignages contradictoires, voire des controverses, au sein de ce comité concerne la protection des souscripteurs.

Vous présentez dans votre mémoire un argument qui nous ramène à votre témoignage du mois de juin. Vous présentez attentivement toutes les options, mais sans prendre position. Je ne dis pas cela pour vous critiquer, c'est simplement une constatation.

Certains témoins affirment qu'instaurer des conditions de concurrence loyale, c'est le fameux terrain de jeu égal dont vous parlez à la quatrième page de votre mémoire, exige que l'on traite de manière égale tous les instruments de dépôt des différentes institutions, c'est-à-dire des compagnies d'assurance aussi bien



[Text]

**Senator Kelleher:** Was there any indication that they themselves were aware of these concerns prior to your audit?

**Mr. Thompson:** I do not have that knowledge to answer your question.

**Senator Kelleher:** When you discussed these concerns with management at that time, what was their reaction?

**Mr. Thompson:** Not having been at the meeting, I am sorry, I do not know the answer to that question either.

**Senator Kelleher:** Were they cooperative at that point? Were they prepared to carry out some of the recommendations that you were presumably making at that time?

**Mr. Thompson:** From the file records, the answer is yes.

**Senator Kelleher:** You state that during this process you make the board of directors aware of your recommendations or directions. Apparently you went to management in early 1989, is that right?

**Mr. Thompson:** I believe we went to management in mid-1989 in respect of the 1988 year-end filing. We went again to management and the audit committee in the fall of 1990, and then to the board in respect of the filing a year later.

**Senator Kelleher:** As I understand it, you went to the board early in 1991.

**Mr. Thompson:** Yes.

**Senator Kelleher:** Why the lapse? Why would you have not gone to the board earlier?

**The Chairman:** Senator Kelleher, can we get back to dealing with the policy issues, rather than the detailed transactions related to Confederation Life? One of the ground rules that the committee agreed on at its meeting on Monday was that we would focus on policy issues, and not on specific elements of who did what to whom and when, in the course of the Confederation Life case. It was agreed that what we would focus on is the policy implications arising from the Confederation Life case.

**Senator Kelleher:** I understand what you are saying, Mr. Chairman. I do not want to get into particulars. However, I am following along with what they have set out on page 2 of their brief. They state:

During this process, we make the board of directors aware of our recommendations or directions...We ensure that they are, in actual fact, carrying out the actions required.

I want to know whether that was done here.

**The Chairman:** It is fine to ask whether or not they made the board of directors aware. In fact, the witnesses have said they did. But I think getting into what happened in 1989, 1990 and then 1991 is inconsistent with the ground rules we set out for these hearings.

[Traduction]

**Le sénateur Kelleher:** Y a-t-il des signes qui laissent à penser qu'elle était elle-même consciente de ces problèmes avant votre vérification?

**M. Thompson:** Je n'ai pas les éléments nécessaires pour répondre à votre question.

**Le sénateur Kelleher:** Lorsque vous avez discuté de ces inquiétudes avec la direction à l'époque, qu'elle a été sa réaction?

**M. Thompson:** N'ayant pas assisté à la réunion, je regrette, je ne peux pas non plus répondre à cette question.

**Le sénateur Kelleher:** Était-elle prête à collaborer à ce moment-là? Était-elle disposée à mettre en oeuvre certaines des recommandations que vous êtes censé lui avoir présenté à l'époque?

**M. Thompson:** D'après les dossiers, la réponse est oui.

**Le sénateur Kelleher:** Vous nous dites qu'au cours de cette opération, vous avez fait part de vos recommandations ou de vos directives au conseil d'administration. Apparemment, vous vous êtes adressé à la direction au début de l'année 1989, c'est bien ça?

**M. Thompson:** Je crois que nous sommes adressés à la direction au milieu de l'année 1989 pour ce qui est des états déposés à la fin de l'année 1988. Nous avons recontacté la direction et le comité de vérification à l'automne 1990, puis le conseil d'administration au sujet de l'état déposé un an plus tard.

**Le sénateur Kelleher:** Si je comprends bien, vous vous êtes adressé au conseil d'administration au début 1991.

**M. Thompson:** Oui.

**Le sénateur Kelleher:** Pourquoi ce délai? Pourquoi n'avez-vous pas contacté le conseil d'administration plus tôt?

**Le président:** Sénateur Kelleher, j'aimerais que l'on en revienne aux questions de politique plutôt que d'examiner les opérations détaillées de la Confédération-vie. L'une des règles de base sur lesquelles s'est entendu le comité lors de sa séance de lundi consistait à dire que nous allions privilégier les questions de politique sans nous demander dans le détail qui avait fait quoi et à quel moment dans l'affaire de la Confédération-vie. Il était convenu que nous allions nous en tenir aux conséquences politiques découlant de l'affaire de la Confédération-vie.

**Le sénateur Kelleher:** Je comprends votre point de vue, monsieur le président. Je ne veux pas entrer dans les détails. Toutefois, mes questions font suite à ce que les témoins ont déclaré à la page 2 de leur mémoire. Ils nous disent:

Pendant tout ce processus, nous tenons le conseil d'administration au courant de nos recommandations ou instructions... Nous nous assurons qu'il les exécute.

Je voulais simplement savoir si c'est ce qui avait été fait dans ce cas.

**Le président:** Vous pouvez toujours demander si les témoins ont mis le conseil d'administration au courant. D'ailleurs, ils ont déclaré qu'ils l'avaient fait. Je considère cependant que le fait d'entrer dans les détails de ce qui s'est passé en 1989, 1990 et 1991 n'est pas conforme aux règles de base que nous nous étions fixées en prévision de ces audiences.

[Texte]

**Senator Kelleher:** Can you tell me if the board accepted your recommendations and took action?

**Mr. Thompson:** In terms of the recommendations that we made for the company, remedies were put in place to resolve the issues, yes.

**Senator Kelleher:** As a result of what happened in the Confederation Life case, in the process that you followed which we have discussed somewhat, have you any recommendations for us as to how you might do it differently in the future, bearing in mind the value of hindsight?

**Mr. Thompson:** I think if some of the changes made by OSFI since the late 1980s had been in place a few years earlier, that is, the risk-based analysis of our examination function and those sorts of things where we start to look at more broadly based business issues that the companies are facing, rather than just their financial returns and verifying the accuracy of those returns, then we might have been able to be on top of issues a little faster, and force the company to be on top of some of the issues it was facing earlier. Some of the remedial powers are now in place, and are being used. They were not there in the early 1980s.

**Senator Kelleher:** As a result of what happened with Confederation Life, are there any recommendations you would make to us now for dealing with management and/or boards?

**Mr. Thompson:** Most of the powers that we need are there. I refer to the powers to go before boards and to point out the issues. Boards may not want to do what we think is necessary for them to do. On the other hand, we may feel that such measures are critical to the success of that company. We could then issue a direction to carry out our wishes. Those powers are there.

We did not need to revert to issuing orders in this case, because we found that the management of the company, and indeed the board of directors, through our efforts to convince them, took the actions that we thought were necessary.

In terms of additional powers to enforce our wishes, I do not think we need any additional powers to do that.

**Senator Stewart:** I want to change the focus, Mr. Chairman.

**The Chairman:** That is fine.

**Senator Stewart:** Earlier, I asked a question about what might have been done when the office became fully seized of the Confederation Life situation. My conclusion from the response was that, by the time the physician was fully seized of the

[Translation]

**Le sénateur Kelleher:** Pouvez-vous me dire si le conseil d'administration a accepté vos recommandations et a pris des mesures?

**M. Thompson:** Pour ce qui est des recommandations que nous avons faites au sujet de la compagnie, oui, des mesures ont été mises en place pour corriger la situation.

**Le sénateur Kelleher:** À la suite de ce qui s'est passé dans l'affaire de la Confédération-vie, compte tenu de la procédure que vous avez suivie et que l'on vient d'évoquer, avez-vous des recommandations à nous faire sur la façon dont on pourrait changer les choses à l'avenir, grâce aux enseignements tirés de cette expérience?

**M. Thompson:** Je crois que si certains des changements apportés par le BSIF depuis la fin des années 1980 avaient été en place quelques années plus tôt, en l'occurrence si l'on avait pu procéder à l'analyse des risques en exerçant notre rôle de contrôleur et si l'on s'était attaché à examiner toutes ces choses d'un point de vue des questions plus largement commerciales que doivent résoudre les compagnies au lieu de nous contenter de consulter leurs états financiers et d'en vérifier l'exactitude, nous aurions pu faire face aux problèmes un peu plus rapidement et obliger la compagnie à le faire elle-même plus rapidement. Certains pouvoirs de redressement sont aujourd'hui en place et sont utilisés. Ils ne l'étaient pas au début des années 1980.

**Le sénateur Kelleher:** À la suite de ce qui s'est passé avec la Confédération-vie, avez-vous des recommandations à nous faire concernant la façon de traiter à l'avenir avec les directions et/ou les conseils d'administration?

**M. Thompson:** La plupart des pouvoirs dont nous avons besoin sont déjà là. Je parle des pouvoirs de nous adresser aux conseils d'administration et de leur faire comprendre les problèmes. Il se peut que les conseils d'administration ne veuillent pas faire ce que nous jugeons nécessaire alors que d'un autre côté, nous estimons que ces mesures sont indispensables au redressement de la compagnie. Nous pouvons alors leur imposer des directives pour qu'ils agissent comme nous voulons qu'ils le fassent. Les pouvoirs sont là.

Nous n'avons pas eu à émettre des directives dans ce cas, parce que nous avons constaté que la direction de la compagnie, et en fait son conseil d'administration, une fois que nous avons réussi à les en convaincre, ont pris les mesures que nous jugions nécessaires.

Quant à la nécessité de disposer de pouvoirs supplémentaires, je ne crois pas que nous ayons besoin de pouvoirs supplémentaires pour arriver à nos fins.

**Le sénateur Stewart:** Je vais changer de sujet, monsieur le président.

**Le président:** Faites.

**Le sénateur Stewart:** Tout à l'heure, j'ai posé une question pour savoir ce qu'il aurait été possible de faire à partir du moment où le bureau a pris pleine conscience de la situation dans laquelle se trouvait la Confédération-vie. J'ai déduit de la réponse



[Text]

patient's ailment, in the economic circumstances, the patient was terminally ill.

I want to ask some questions about economic circumstance. I am particularly interested in a certain aspect of economic circumstance. Two or three witnesses have talked about globalization. We have been told that rapid movement of money does have a great influence on economic circumstances. We have been told some specifics — most of them really quite predictable — that globalization has an influence on governments, especially governments vulnerable by reason of a large debt. This impacts upon government programs and taxation. It has an influence, obviously, on monetary policy.

Let us move away from that. I wanted to ask you — because of your privileged position as Superintendent of Financial Institutions — what, if any, effects has financial globalization had directly on the private sector? I say “directly” because monetary policy obviously has an effect. What direct effects have you seen as globalization has set in in this area of financial institutions?

**Ms Labarge:** One of the things you see is that funding has become far more global. Information is accessible globally. Our institutions are far more global and international in their operations. The flow of information is global. Therefore, you have much more rapid movement.

We saw something else happen as well in this recession that we had not seen before, particularly in the real estate market. Usually what you see are localized problems in real estate. However, this time there was a global problem. For some reason, there was a globalization of real estate. Yet, normally, real estate is a purely domestic phenomenon. Given that globalization, and the flow of information and funds, that creates far more volatility, which means you end up needing a larger cushion to operate in.

**Senator Stewart:** I am interested in the word “volatility”. It keeps popping up on the record. Sometimes words can have the effect of stopping thinking. What do you mean by “volatility”.

**Ms Labarge:** Let us look for a moment at the banking industry. By virtue of their nature, so many more of the portfolios now are market to market. As the markets go up and down, the income statement or the equity base of the company becomes far more vulnerable to these substantial changes. For example, and particularly this year, we have suddenly seen major losses occurring on bond portfolios. Six months later, you will find that some of those people made a great deal of money. On the one hand, one-quarter of their income statement will show very high profits, while in another quarter, depending on the

[Traduction]

qui m'a été donnée qu'au moment où le médecin s'est pleinement rendu compte de la situation dans laquelle se trouvait le malade, ce dernier, étant donné la conjoncture économique, se trouvait déjà en phase terminale.

J'aimerais vous poser quelques questions au sujet de cette conjoncture économique. L'une de ses caractéristiques m'intéresse en particulier. Deux ou trois témoins nous ont parlé de la mondialisation. On nous a dit que le déplacement rapide des capitaux exerçait en fait une grande influence sur la conjoncture économique. On est entré dans certains détails (la plupart étant d'ailleurs tout à fait prévisibles) prouvant que la mondialisation exerçait une influence sur les gouvernements, notamment sur les gouvernements vulnérables en raison d'un fort endettement. Cela se répercute sur les programmes et la fiscalité des gouvernements. Cette même influence s'exerce aussi, évidemment, sur la politique monétaire.

Mais laissons ça de côté. Ce que je veux vous demander, étant donné votre situation privilégiée en tant que surintendant des institutions financières, c'est quel est l'effet, s'il y en a un, qu'exerce directement la mondialisation des affaires financières sur le secteur privé? Je dis «directement» parce que la politique monétaire a évidemment elle aussi un effet. Quels sont à votre avis les effets directs de la mondialisation dans ce secteur des institutions financières?

**Mme Labarge:** L'une des choses que l'on constate, c'est que le financement se fait aujourd'hui davantage à l'échelle mondiale. On a accès à ces informations à l'échelle mondiale. Les institutions sont davantage mondialisées et leurs activités sont plus internationales. Le flux de l'information se fait à l'échelle mondiale. Par conséquent, les déplacements d'argent se font bien plus rapidement.

Nous avons aussi assisté à quelque chose au cours de cette récession que nous n'avions pas vue auparavant, notamment sur le marché de l'immobilier. Généralement, les problèmes que l'on retrouve dans l'immobilier sont localisés. Cette fois-ci, toutefois, le problème était mondial. Pour une raison ou pour une autre, il y a eu une mondialisation de l'immobilier. Pourtant, en règle générale, l'immobilier est un phénomène purement national. Étant donné cette mondialisation et le flux de l'information et des capitaux, il en résulte une plus grande volatilité, ce qui signifie qu'il faut un plus gros coussin pour assurer l'exploitation.

**Le sénateur Stewart:** Le terme «volatilité» m'intéresse. Il revient constamment dans nos procès-verbaux. Parfois, les mots ont pour effet de bloquer la pensée. Qu'entendez-vous par «volatilité».

**Mme Labarge:** Considérons un instant le secteur bancaire. De par sa nature, de plus en plus de portefeuilles sont désormais à cheval sur plusieurs marchés. Suivant que les marchés montent ou descendent, le compte d'exploitation ou les placements en action de la compagnie deviennent plus ou moins vulnérables. Ainsi, cette année plus particulièrement, nous avons soudainement enregistré d'importantes pertes sur les portefeuilles d'obligations. Six mois plus tard, vous vous apercevrez que certains des responsables de ces opérations ont gagné beaucoup d'argent. D'un côté, les comptes d'exploitation d'un trimestre vont faire état

## [Texte]

nature of their business, the statement will show a low level of profits. That changes the way investors look at companies. It changes the kind of cushion they need. People who are operating in that type of market require more capital than someone who is investing in a stable earnings environment, because the latter do not need the extra cushion.

That is essentially the way we see it. That would be one example.

**Senator Stewart:** You are taking the need for a larger cushion into account when you talk about the viability of Canadian financial institutions?

**Ms Labarge:** Yes. In fact, this is why we have seen an increase in the capital base, for example, in our banking industry over the last decade. There is this recognition that in the world in which they exist, they need an increased capital base. As well, they may need an increased pool of liquid assets in these markets to allow for unexpected developments.

**Senator Stewart:** I know you do not want to talk about cause and effect, but this is the natural world, and I guess cause and effect is supposed to operate there. We have recognized that there is rapid transmission from cause to effect. Can we say anything about the kinds of causes that are transmitted?

In the case of real estate, can you explain why there was this great zeal or belief transmitted around the world that lots of money was to be made in high buildings? Why does such a belief get circulated?

We are back to the beginning of credit. You were very sophisticated in some of the comments you made earlier. We are living in a world of belief. What factors start these belief epidemics?

**Ms Labarge:** I will make a very unsophisticated comment: One should never underestimate the lemming-like tendencies of human beings.

What also happens is this: Someone says "This will not work," and everyone makes money. People are pushed from behind, and asked "Why are you not doing it? You are depriving us of additional returns." One perfect example is the experience of the trust companies. For years, no one ever lost money in real estate. Suddenly, our trust companies were losing money in real estate. However, beforehand, if they were not in real estate, they were being accused by shareholders or investors of not taking advantage of the real world, of not understanding where the profits were, and of not learning from what everyone else had done.

It is easy to look back and say, "How could you be so dumb?" But if you read the newspapers of the time, it is amazing the amount of publicity and push that was saying "Why are you not doing this?" Individuals were even speculating on houses in the

## [Translation]

de profits très élevés et de l'autre, ceux du trimestre suivant, selon la nature de leurs activités, ne feront état que d'un très faible taux de profit. Cela change la façon dont les investisseurs considèrent les compagnies. Le type de coussin dont elles ont besoin en est modifié. Celui qui opère dans ce type de marché a besoin de plus de capitaux que quelqu'un qui investit dans un environnement stable, parce que ce dernier n'a pas besoin de ce coussin supplémentaire.

C'est essentiellement la façon dont nous voyons les choses. C'est n'est là qu'un exemple.

**Le sénateur Stewart:** Vous tenez compte de la nécessité de disposer d'un plus gros coussin lorsque vous vous penchez sur la viabilité des institutions financières canadiennes?

**Mme Labarge:** Oui. C'est d'ailleurs pourquoi nous avons enregistré par exemple une augmentation de la capitalisation de notre industrie bancaire au cours des dix dernières années. On a pris conscience du fait que dans le monde actuel les banques avaient besoin d'augmenter leur capitalisation. Il est possible aussi qu'il faille pouvoir disposer de plus grandes liquidités sur ces marchés pour pouvoir faire face aux imprévus.

**Le sénateur Stewart:** Je sais que vous ne voulez-vous parler des relations de causes à effet, mais c'est ainsi que fonctionne le monde, et j'imagine qu'il doit y avoir une relation de cause à effet ici. Nous avons reconnu qu'il y avait un passage rapide de la cause aux effets. Y a-t-il quelque chose à dire ici des causes qui se sont répercutées?

Dans le cas de l'immobilier, pouvez-vous nous expliquer pourquoi on est tellement parti du principe ou de l'hypothèse, dans le monde entier, qu'il y avait beaucoup d'argent à faire dans les grands édifices? Pourquoi fait-on courir ce genre de bruit?

Nous en revenons à la nature du crédit. Vous avez poussé très loin la réflexion tout à l'heure. Nous vivons dans un monde qui fait appel aux croyances. Quels sont les facteurs qui déclenchent cette épidémie de croyances?

**Mme Labarge:** Je vous dirais très simplement qu'il ne faut jamais oublier que les hommes sont des moutons de panurge.

Voici comment les choses se passent: Quelqu'un dit: «Ça ne va pas marcher» et voilà que tout le monde gagne de l'argent en le faisant. Les gens sont poussés dans le dos et on leur dit «Pourquoi pas vous? Vous nous privez d'un rendement supplémentaire.» On en a un exemple parfait avec les sociétés de fiducie. Pendant des années, personne n'a vraiment perdu de l'argent dans l'immobilier. Soudainement, nos sociétés de fiducie se sont mises à perdre de l'argent dans l'immobilier. Pourtant, jusqu'alors, si elles n'investissaient dans l'immobilier, leurs actionnaires ou leurs bailleurs de fonds les accusaient de ne pas savoir tirer parti des réalités actuelles, de ne pas être capables de faire des profits et de ne pas savoir faire comme tout le monde.

Il est facile de dire à posteriori: «Comment avez-vous pu être si stupide?» Pourtant, si vous relisez les journaux de l'époque, vous serez étonné par la quantité de publicités et par tous les gens qui disaient: «Pourquoi ne faites-vous pas ça?» Les particuliers



[Text]

Toronto market. That is a natural tendency, and it gathers its own momentum.

**Senator Stewart:** In other words, before globalization there were only a certain number of fonts from which beliefs could be transmitted. Now they can come not only from New York and Hamburg, but they can come from New Delhi and all over the world?

**Ms Labarge:** As well, you have so many more linkages with respect to who the investors are. The world is open; the money is open; the investors are open. We are no longer saying that only Canadians own downtown Toronto or downtown Vancouver. If all of a sudden the Hong Kong Chinese decide they want nothing to do with real estate in Vancouver, we might be talking about an even more different situation. That is part of globalization.

**Senator Stewart:** Your colleague may have something to add.

**Mr. Thompson:** I only wish to add from the other side that diversification is an important part of globalization. With diversification, there can be a positive influence in the spread of risks. When one does spread risks around, those spreads can be positive or negative. Generally speaking, the more diversified the financial institution is in both its marketing activities and investment activities, the better positioned that financial institution is to withstand some of the problems we are talking about.

The real estate problem that we had in the late eighties, or that we have now, is unusual. It is almost a worldwide plague or epidemic, and it is affecting mortality. These things do not happen very often, but it is very difficult to forecast when something such as this might happen. It may be impossible to forecast that it might happen. However, it is very unusual to have such a global problem of this magnitude. Normally, however, diversification is a positive thing.

**The Chairman:** With respect to the information you are intending to make public, and with respect to what you call "transparency" in the list on page 7 of your brief, two of the measures which have been called for by other witnesses include, first of all, making public the rules or the method by which you calculate the MCCSR; and, second, that the MCCSR ratios for various companies should also be made public. Are either or both of those items included in the scenario where you are headed with respect to transparency?

**Ms Labarge:** If you are looking for rules on the MCCSR, the guidelines are publicly available.

**The Chairman:** It was suggested to us by a witness that they were not.

**Ms Labarge:** Anyone can have access.

**The Chairman:** What about the second point?

[Traduction]

allaient jusqu'à spéculer sur le marché des maisons à Toronto. C'est une tendance naturelle qui se nourrit elle-même.

**Le sénateur Stewart:** Autrement dit, avant la mondialisation, il n'y avait qu'un nombre limité de fonds de croyance dont on pouvait s'inspirer. Aujourd'hui, il y a non seulement ceux de New York et de Hambourg, mais aussi de la Nouvelle Delhi et du monde entier.

**Mme Labarge:** Il faut dire aussi qu'il y a bien plus de connexions en ce qui concerne les investisseurs eux-mêmes. Le monde est ouvert à tous; l'argent est ouvert à tous; l'investissement est ouvert à tous. Nous ne pouvons plus dire qu'il n'y a que des Canadiens qui possèdent le centre-ville de Toronto ou de Vancouver. Si soudainement les Chinois de Hong Kong décidaient qu'ils ne veulent plus rien savoir de l'immobilier à Vancouver, la situation pourrait être encore pire. Cela fait partie de la mondialisation.

**Le sénateur Stewart:** Votre collègue a peut-être quelque chose à ajouter.

**M. Thompson:** Je tiens simplement à ajouter que d'un autre côté la diversification est un élément important de la mondialisation. Avec la diversification, peuvent venir s'exercer les influences positives du point de vue de la répartition des risques. Lorsqu'on diversifie les risques, les écarts enregistrés peuvent être positifs ou négatifs. De manière générale, plus une institution financière est diversifiée, que ce soit dans son exploitation ou dans ses placements, mieux elle est placée pour faire face à un certain nombre de problèmes dont nous parlons.

Les difficultés réelles que nous avons enregistrées dans l'immobilier vers la fin des années quatre-vingt, et encore maintenant, sont inhabituelles. C'est un fléau ou une épidémie qui touche pratiquement le monde entier et qui s'avère mortel. Ce genre de chose ne se produit pas très souvent, mais il est très difficile de prévoir quand cela va se produire. Il se peut qu'il soit impossible de prévoir ce qui est susceptible de se produire. Il n'en reste pas moins qu'il est très rare que l'on ait un problème de cette ampleur à l'échelle mondiale. En règle générale, toutefois, la diversification est une chose positive.

**Le président:** Au sujet de l'information que vous avez l'intention de rendre publique et de ce que vous qualifiez de «transparence» dans la liste qui figure aux pages 7 et 8 de votre mémoire, deux des mesures qui ont été réclamées par d'autres témoins portent, tout d'abord, sur la nécessité de rendre publiques les règles ou la méthode de calcul du MMPRCE et, en second lieu, de rendre publics par ailleurs les ratios correspondant au MMPRCE des différentes compagnies. Est-ce que l'un ou l'autre de ces éléments, ou les deux, figurent dans le scénario que vous avez élaboré en matière de transparence?

**Mme Labarge:** Pour ce qui est des règles s'appliquant au MMPRCE, les directives sont publiquement disponibles.

**Le président:** Un témoin nous a laissé entendre qu'elles ne l'étaient pas.

**Mme Labarge:** Tout le monde peut y avoir accès.

**Le président:** Et pour ce qui est du deuxième élément?

[Texte]

**Mr. Thompson:** Our feeling is that the details that go into the MCCSR calculation and the result that is determined is a good regulatory tool. It is not necessarily a magic answer or a single-number answer on the financial strength of an institution. It can be misunderstood by the uninformed individual, and we have a fear that it would indeed be misunderstood.

We, therefore, have taken the position that we will make the methods of calculation of the MCCSR public. We will not release the details or the answer on a specific institution, but if an institution decides that they want to release that piece of information, they may do so.

**The Chairman:** Just to finish off on the issue of transparency, on page 5 you say that you will be publishing the criteria you use for determining whether certain regulatory intervention is appropriate.

Governments often tell us that they will do things without setting a time frame. Can you give us some time frame with respect to what the word "when" means, or what the phrase "we will be doing" means?

**Ms Labarge:** Let us say that we have more than a first draft sitting on our desks back at the office. The process is well under way. I would say there could easily be something out by the end of the year, or in the new year.

**The Chairman:** When you come back for your annual appearance late in the spring, can we assume that something will be done by then?

**Ms Labarge:** Guaranteed.

**The Chairman:** You can bet we will ask you something about that. In this land, "guaranteed" does not always mean what it is supposed to mean.

With respect to the first two points on page 7 of your brief, you talk about looking at a wider range of options, whether it is by way of changing the Winding-up Act, or the superintendent gaining additional powers through some other act, recognizing that you want a court-supervised process. Do you have any view as to whether or not it is necessary that the Winding-up Act be changed, or can we deal with this process by way of a piece of legislation relating to financial institutions without getting touching an act that is perhaps 100 years old?

**Ms Labarge:** If your intention is rehabilitation, it should probably be done through a separate act.

**The Chairman:** Good.

**Ms Labarge:** The issue of changing the Winding-up Act is different.

**The Chairman:** Can you explain the difference, please? That is where you have two points instead of one?

**Ms Labarge:** Exactly. It applies more to deposit-taking institutions rather than assurance companies.

[Translation]

**M. Thompson:** Nous avons le sentiment que le calcul détaillé du MMPRCÉ et que le résultat que l'on en obtient constituent un bon outil de réglementation. Ce n'est pas nécessairement une réponse ou un chiffre magique permettant de déterminer la santé financière d'une institution. Il peut être mal compris par une personne non avertie, et nous craignons qu'il soit effectivement mal compris.

Nous sommes donc partis du principe que les modes de calcul du MMPRCÉ pourraient être rendues publiques. Nous n'en communiquerons pas les détails ou l'application à une institution en particulier, mais si une institution donnée veut divulguer ce genre d'information, elle est libre de le faire.

**Le président:** Pour en finir avec la question de la transparence, vous nous dites à la page 5 que vous allez publier les critères que vous utilisez pour déterminer si certaines interventions de type réglementaire sont justifiées.

Les gouvernements nous disent souvent qu'ils se proposent de faire telle ou telle chose sans se fixer de délai précis. Avez-vous une idée de ce délai d'intervention et de ce que recouvre l'emploi de ce futur?

**Mme Labarge:** Disons que nous avons plusieurs projets dans nos cartons. Notre réflexion est maintenant bien avancée. Nous devrions à mon avis avoir quelque chose de précis avant la fin de l'année, ou au début de l'année prochaine.

**Le président:** Lorsque vous reviendrez nous voir comme chaque année à la fin du printemps, peut-on penser que quelque chose sera prêt?

**Mme Labarge:** C'est garanti.

**Le président:** Vous pouvez parier que nous vous interrogerons à ce sujet. Dans ce pays, le terme de «garantie» n'a pas toujours la signification qu'on lui prête.

Sur les deux points qui figurent aux pages 7 et 8 de votre mémoire, vous envisagez d'examiner un éventail plus large d'options, que ce soit sous la forme d'une modification de la Loi sur les liquidations ou de l'attribution de pouvoirs plus élargis au surintendant aux termes d'une autre loi, en reconnaissant qu'il faut que les tribunaux supervisent cette démarche. Pensez-vous qu'il soit nécessaire que l'on modifie la Loi sur les liquidations ou que l'on règle la question par un texte de loi régissant les institutions financières sans toucher à une loi vieille d'une centaine d'années?

**Mme Labarge:** Si c'est un redressement que l'on cherche, il est probable qu'il faudrait intervenir au moyen d'une loi distincte.

**Le président:** Très bien.

**Mme Labarge:** Le problème posé par la modification de la Loi sur les liquidations est différent.

**Le président:** Pouvez-vous nous expliquer cette différence, s'il-vous-plait? C'est la raison pour laquelle vous avez exposé la question en deux points et non pas en un seul?

**Mme Labarge:** Effectivement. Cela s'applique davantage aux institutions de dépôt qu'aux compagnies d'assurance.



*[Text]*

It is very difficult, if not impossible now, to close a deposit-taking institution if you have positive net worth. However, with respect to assurance companies, there is a phrase in the Insurance Companies Act that allows you to do it. The term is "deemed insolvency". The superintendent can deem a company insolvent and close it. However, there is no such provision for deposit-taking institutions.

**The Chairman:** Presumably if you had an act that dealt with rehabilitation — taking over a company being the last step in its rehabilitation — one could find some creative legal way of getting it done. Therefore, without changing the Winding-up Act, you could put the financial institutions into this new rehabilitation act?

**Ms Labarge:** That may be. As I say, I am a little more doubtful about rehabilitation working for deposit-taking institutions.

**The Chairman:** Because of the loss of public confidence?

**Ms Labarge:** Exactly. Therefore, I am not sure that it will be an easy transition, but it certainly should be looked at, if possible.

**The Chairman:** If someone were to be given powers to rehabilitate, should it be you or the CDIC?

**Ms Labarge:** It depends on who pays.

There are two answers. If a company is to be rehabilitated completely, the regulator must always be involved somehow, because you want to make sure that that company was operating during the rehabilitation process, and you want to make sure they operate under a regulatory framework.

If rehabilitation involves the infusion of a large amount of money from a compensation fund such as the CDIC, then it would be irresponsible for the CDIC not to be involved as well. Therefore it depends upon the nature of the beast you set up. However, we are saying we must be able to oversee the company during that process, and recognize that, even in rehabilitation, the company is a regulated entity because it is still carrying on its selling activities and other business.

**The Chairman:** The key point, then, from your point of view, is less who is actually responsible for using the rehabilitation mechanism than the fact that it is essential that the company remain a regulated entity, even while it is undergoing this resuscitation process?

**Ms Labarge:** That is right.

**Mr. Thompson:** I have a slightly contrary view, but not dramatically contrary. My view is that if there is a potential for the insurer to have a vested financial interest in the resolution of a rehabilitation, the insurer should not be in charge of the resolution.

*[Traduction]*

Il est très difficile, sinon impossible à l'heure actuelle, de fermer un établissement de dépôt si la situation nette est positive. Pour ce qui est des compagnies d'assurance, toutefois, il y a une expression dans la Loi sur les sociétés d'assurance qui vous permet de le faire. C'est celle «d'insolvabilité réputée». Le surintendant peut déclarer qu'une compagnie est réputée être insolvable et mettre fin à ses activités. Il n'y a toutefois aucune disposition de ce genre dans le cas des établissements de dépôt.

**Le président:** On peut penser qu'à partir du moment où l'on a une loi qui traite des opérations de redressement (la prise de contrôle d'une compagnie étant la dernière étape de ce redressement) il serait possible de trouver un moyen juridique judicieux qui permette d'y parvenir. Par conséquent, sans modifier la Loi sur les liquidations, vous pourriez faire relever les institutions financières de cette nouvelle Loi sur le redressement des sociétés?

**Mme Labarge:** C'est possible. Je vous le répète, je doute jusqu'à un certain point des possibilités de redressement pour un établissement de dépôt.

**Le président:** En raison de la perte de confiance du public?

**Mme Labarge:** Effectivement. Par conséquent, je ne suis pas sûre que la transition soit facile dans ce cas, mais il convient certainement de l'envisager, dans toute la mesure du possible.

**Le président:** Si l'on en vient à conférer des pouvoirs de redressement, est-ce qu'il faut que ce soit à vous ou à la SADC?

**Mme Labarge:** Tout dépend de celui qui paye.

Il y a deux types de réponse. Si l'on doit redresser complètement l'entreprise, il faudra toujours que le responsable de la réglementation soit impliqué d'une manière ou d'une autre parce que l'on veut s'assurer que l'entreprise fonctionne tout au long de l'opération de redressement et qu'elle le fasse dans un cadre de réglementation.

Si le redressement fait appel à l'injection d'une grande quantité de fonds provenant d'une caisse d'indemnisation comme celle de la SADC, il serait alors irresponsable que la SADC ne soit pas impliquée de son côté. Par conséquent, tout dépend du type de montage que l'on a effectué. Nous n'en sommes pas moins persuadés qu'il nous faut pouvoir superviser les activités de cette entreprise tout au long de l'opération et qu'il faut tenir compte du fait que même sur la voie du redressement, cette entreprise doit toujours être réglementée parce qu'elle continue à exercer ses activités dans la vente et dans d'autres secteurs.

**Le président:** L'essentiel, donc, à votre point de vue, c'est moins de savoir qui doit être en fait chargé de recourir au mécanisme de redressement que le fait qu'il est indispensable que la compagnie reste réglementée, même pendant qu'on s'efforce de la remettre à flot?

**Mme Labarge:** C'est bien ça.

**M. Thompson:** J'exprimerais un avis légèrement différent, même s'il n'est pas tout à fait opposé. Je considère que lorsqu'il est possible que l'assureur ait des intérêts financiers en jeu concernant l'issue du redressement, il ne faut pas qu'il en ait la charge.

[Texte]

My feeling is that anyone with money who may be called upon to resolve the financial problems of the institution should be a party to the solution, and have standing in the courts to be properly heard, but should not have a more powerful position in that resolution than anyone else. By that, I mean if the insurer, the policyholders and the creditors have stakes in that resolution, they should all be informed and involved in the whole structure; however, no one single group should call the shots.

**The Chairman:** I understand that no one single person should call the shots.

Is part of your rationale a fear that the insurer might move too quickly in an attempt to save the insurer's money, even though a rescue operation might be possible if one bought more time?

**Mr. Thompson:** My problem is not necessarily with the speed of the resolution, because I think it is in the best interests of everyone to act quickly in these circumstances, in general terms. It is as much the appearance of fair play as it is anything else.

**Senator Sylvain:** But that equates to me with the idea of giving someone else a blank cheque, or with the other guy having access to an unlimited fund. You have the same responsibility, and here I am, using your money to pay this thing off, and so what do I care? There is a conflict there.

**Ms Labarge:** There is actually no difference. Mr. Thompson's argument is that if people other than the CDIC or the compensation fund are to lose money, then the compensation fund should not be the one running the company during this process, because they could end up favouring some interests over that of some other people who are about to lose money.

My argument is that if the compensation fund is the only source of funds — in other words, if no one is losing any money because the compensation fund is putting money in for the company's rehabilitation, my reaction would be that they do have an important role to play. It is a subtle nuance.

**Senator Sylvain:** Do you have any rules to state that, or is it left to judgement?

**Mr. Thompson:** We are talking about the sphere of possible solutions between the Insurance Companies Act and the Winding-up Act. Therefore the answer is no, there are no rules. We would like you to invent them.

**The Chairman:** We probably will. Let there be no mistake about that.

Your third bullet point in conclusion was that you asked for additional powers. With respect to the two additional powers you have listed in your document on page 6, one deals with the ability

[Translation]

À mon sens, tous les bailleurs de fond qui peuvent être appelés à résoudre les problèmes financiers d'un établissement doivent avoir leur mot à dire pour ce qui est de la solution apportée et pouvoir faire valoir comme il se doit leur cause devant les tribunaux, mais il ne faut pas qu'ils occupent une position privilégiée par rapport aux autres intervenants. J'entends par là que si l'assureur, les souscripteurs ou les créanciers ont des intérêts à défendre lorsqu'on cherche à trouver une solution, il faut qu'ils soient tenus au courant et qu'ils soient partie prenante dans l'ensemble du mécanisme, sans cependant qu'on laisse un groupe en particulier le soin de mener le bal.

**Le président:** Je comprends bien qu'aucun intervenant en particulier ne doit pouvoir mener le bal.

Est-ce que vous raisonnez ainsi en partie parce que vous craignez que l'assureur intervienne trop rapidement pour sauver son argent, même s'il était possible d'effectuer un sauvetage en gagnant du temps?

**M. Thompson:** Mon problème, ce n'est pas tant la rapidité de l'intervention, parce que je considère, de manière générale, qu'il est dans l'intérêt de tout le monde que l'on agisse rapidement dans les circonstances. C'est plutôt pour des raisons d'impartialité apparente que pour autre chose.

**Le sénateur Sylvain:** Mais cela s'apparente dans mon esprit à la solution qui consiste à donner à quelqu'un d'autre un chèque en blanc ou un accès à des fonds illimités. Vous avez les mêmes responsabilités et c'est pourtant moi qui me sert de votre argent pour payer tel ou tel compte, pourquoi ferais-je donc attention dans ce cas-là? Il y a un conflit d'intérêts dans ce cas.

**Mme Labarge:** Cela ne fait dans la pratique aucune différence. Selon l'argumentation de M. Thompson, à partir du moment où des intervenants autres que la SADC ou que la caisse d'indemnisation vont perdre de l'argent, il ne faut pas que ce soit la caisse d'indemnisation qui dirige la compagnie au cours de l'opération, parce qu'elle pourrait être tentée de favoriser certains intérêts par rapport à d'autres qui sont ceux des gens qui vont perdre de l'argent.

J'affirme que si la caisse d'indemnisation est la seule source de fonds, autrement dit, si personne ne va perdre de l'argent étant donné que la caisse d'indemnisation va renflouer la compagnie pour réaliser son redressement, ma réaction, c'est que cette caisse a un rôle important à jouer. Il y a là une légère nuance.

**Le sénateur Sylvain:** Avez-vous des règles pour exprimer cela ou est-ce qu'il s'agit d'un jugement d'appréciation?

**M. Thompson:** Nous parlons de tout l'éventail de solutions possibles selon que l'on se réclame de la Loi sur les sociétés d'assurance ou de la Loi sur les liquidations. Par conséquent, la réponse c'est non, il n'y a pas de règle. Nous aimerons que vous les inventiez.

**Le président:** C'est ce que nous ferons probablement. Qu'on ne s'y méprenne pas.

Le troisième point que vous mettez en exergue naguère dans votre conclusion, c'est que vous demandez des pouvoirs supplémentaires. En ce qui a trait aux deux pouvoirs supplémentaires



[Text]

to appoint an external actuary to check on the actuarial calculations of the insurance company; the second is the ability to veto appointments to board and senior management positions. Are there additional powers, or does that bullet point on page 7 refer to the two points on page 6?

**Ms Labarge:** It refers to those two points, yes.

**The Chairman:** With respect to the external actuary, we asked a couple of insurance companies for their view on that question. They were not as positive about the idea as you were, not surprisingly. Have there been discussions with the industry about that?

As I recall, you made exactly that observation to us back when we were considering the 1992 legislation in the fall of 1991. Was the issue about your having the ability to appoint an external actuary ever discussed with the industry? If so, can you tell us what the response of the industry was?

**Mr. Thompson:** I cannot speak to the discussions that took place back in 1991 and 1992; I was not a party to them.

What we are looking for here is not the authority to replace the appointed actuary, but to effectively have a peer review done of the appointed actuary's work.

**The Chairman:** I understood that. The appointed actuary would stay in place, but you could do a check?

**Mr. Thompson:** That is correct. In the last couple of years, we have managed to achieve that through moral suasion, by convincing the company to have an external actuary review the work of the appointed actuary. That has been done. We, however, do not have the powers in the act to insist on that if the company chooses to ignore our wishes. It's the power to take that second step that we would like to have, just in case we run across a circumstance where we have concerns about an actuary's work but do not have the facility to have that work reviewed independently.

**The Chairman:** You would like to have the power in case moral suasion does not work?

**Mr. Thompson:** That is correct.

**The Chairman:** You made a comment on the "prudent person approach". We decided yesterday that it should not be "prudent man approach", but that it should be "prudent person approach" to portfolio analysis.

Looking back at the history of the last five years, is it your view that the switch to a prudent person approach was the right thing to do, or would you be better off having fixed rules as to what percentage of a portfolio can be in any one particular area?

[Traduction]

que vous avez consignés dans la liste qui figure à la page 6 de votre document, il y a la possibilité de nommer un actuaire indépendant pour examiner les pratiques actuarielles d'une compagnie d'assurance et, en second lieu, le droit d'opposer son veto à la nomination d'administrateurs ou de dirigeants. Est-ce qu'il s'agit là d'autres pouvoirs supplémentaires ou est-ce que le paragraphe répertorié à la page 8 renvoie aux deux paragraphes de la page 6?

**Mme Labarge:** Oui, il renvoie à ces deux paragraphes.

**Le président:** Au sujet de l'actuaire indépendant, nous avons demandé à deux ou trois compagnies d'assurance ce qu'elles en pensaient. Elles n'étaient pas aussi enchantées par cette idée que vous l'êtes, ce qui n'est pas surprenant. Y a-t-il eu des discussions avec l'industrie à ce sujet?

Si je me souviens bien, vous nous avez fait cette même observation lorsque nous avons étudié la loi de 1992 à l'automne 1991. L'opportunité pour vous de nommer un actuaire indépendant a-t-elle été déjà discutée avec l'industrie? Dans l'affirmative, pouvez-vous nous dire quelle a été sa réponse?

**M. Thompson:** Je ne peux pas parler des discussions qui ont eu lieu en 1991 et en 1992; je n'y ai pas participé.

Ce que nous cherchons ici, ce n'est pas le pouvoir de remplacer l'actuaire qui est nommé, mais la possibilité de faire en sorte que le travail effectué par l'actuaire nommé soit en fait revu par l'un de ses pairs.

**Le président:** J'ai bien compris. L'actuaire qui a été nommé resterait en place, mais vous feriez une vérification?

**M. Thompson:** C'est bien ce cela. Ces dernières années, nous y sommes parvenus par la persuasion, en convaincant l'entreprise qu'il lui fallait faire revoir le travail de l'actuaire qui avait été nommé par un actuaire indépendant. C'est ce qui a été fait. Toutefois, nous n'avons pas en vertu de la loi le pouvoir d'insister si la compagnie n'accède pas à nos désirs. C'est le pouvoir d'enclencher cette deuxième phase dont nous voudrions disposer, simplement au cas où nous nous retrouverions devant une situation aux termes de laquelle le travail de l'actuaire est sujet à caution alors que nous n'avons pas les moyens de le faire réexaminer de manière indépendante.

**Le président:** Vous voulez avoir les pouvoirs nécessaires au cas où la persuasion ne suffirait pas?

**M. Thompson:** En effet.

**Le président:** Vous avez fait allusion à la notion de prudence en matière de portefeuille, de «placement de bon chef de famille». Nous avons décidé hier qu'il ne fallait pas parler de «placement de bon père de famille» mais de «placement de bon chef de famille» en matière d'analyse de portefeuille.

Si l'on revoit les cinq années qui viennent de s'écouler, est-ce que vous considérez que la bonne chose à faire était d'adopter une méthode de gestion prudente des portefeuilles ou est-ce qu'il aurait été préférable d'adopter des règles fixes concernant le pourcentage de chaque portefeuille devant être investi dans tel ou tel secteur?

[Texte]

**Ms Labarge:** On the deposit-taking side, as far as we are concerned, the prudent person approach is the right way to go. Trouble with the rules — which is what we had before — is partly what got us into the mess we were in.

This way, we can go back to management and force them to make decisions on portfolio diversification, and on setting internal limits that we can then judge. They tend to hide behind the rules of legislation. I have learnt that when the rules are very precise, people will find a way around them, and we will all end up with more problems. It is far more important to put the onus on management and the challenge function on the regulator.

**The Chairman:** You are saying that flexibility is an asset, not a liability?

**Ms Labarge:** In this case, absolutely. There are already absolute limits on certain investments in the Bank Act, the Trust and Loan Companies Act and the Insurance Companies Act; for example, on the amount they can have in equities and in owned real estate. That may be appropriate, but I do think, using the prudent person approach, the mix and the diversification, that it is far more important to put the onus of judgment on them and the challenge with us.

**Mr. Thompson:** There is an important practice within the insurance industry that has a bearing on this issue, and that is a matching of assets and liability cash flows and investments, and the risks between the assets which the institution holds and the liabilities one acquires through the sale of business.

Institutions, by and large — there are a few exceptions, and we are on top of them — do have a very sound basis for matching their asset and liability requirements. That must be done in a managed way that is unique to that particular institution's liabilities. For us to dictate a formula across the entire industry, I believe, would be wrong. We must rely on institutions to manage their own risk profile, subject to our supervision to ensure that they are doing a good job. They must manage it in a way that reflects the unique nature of that particular institution. That would normally require them to balance the risks on both sides of the balance sheet, in terms of cash flows and the nature of those risks. If we were to dictate that particular investments may be inappropriate if held in too large a magnitude, I think we would be accused of being arbitrary. In fact, we would be arbitrary.

**The Chairman:** Does it follow from that, and your comments on transparency, that between now and the time you appear next year, you will be publishing something that outlines what your risk assessment methodology is?

[Translation]

**Mme Labarge:** Pour ce qui est des dépôts, nous considérons que la méthode de gestion prudente des portefeuilles est la bonne solution. Le problème que posent les règles (c'est la solution que nous avions adoptée jusque-là) c'est que ce sont en partie elles qui ont mené à cette catastrophe.

De cette façon, nous pouvons retourner voir les directions et les obliger à prendre des décisions en matière de diversification des portefeuilles et à se fixer des seuils à l'intérieur de leur exploitation que nous pouvons ensuite évaluer. Elles ont tendance à se cacher derrière les règles imposées la loi. J'ai eu l'occasion d'apprendre que lorsque les règles sont trop précises, les gens trouvent un moyen de les détourner et tout le monde y perd. Il est bien plus important de responsabiliser les directions et de faire en sorte que le responsable de la réglementation les aiguillonne.

**Le président:** Vous nous dites par là que la souplesse est un avantage et non pas un inconvénient?

**Mme Labarge:** Dans ce cas-là, absolument. Il y a déjà des restrictions absolues qui s'appliquent à certains investissements dans la Loi sur les banques, la Loi sur les sociétés de prêts et de fiducies et la Loi sur les sociétés d'assurance; c'est le cas, par exemple, en ce qui a trait au montant que ces sociétés peuvent placer en actions ou à l'immobilier qu'elles peuvent posséder. Cela peut s'avérer judicieux, mais je considère cependant qu'il est bien préférable de recourir à la notion de gestion prudente des portefeuilles et à la pluralité et à la diversification des placements pour ce que soit à ces sociétés de faire preuve de jugement et à nous de les y inciter.

**M. Thompson:** Il y a une pratique importante dans le domaine de l'assurance qui se rapporte à cette question, et c'est celle qui consiste à rapprocher les liquidités et les investissements de l'actif et du passif et à harmoniser les risques entre les éléments d'actifs que détient l'institution et les éléments du passif qui découlent de ses ventes.

Dans leur grande majorité, les institutions (il y a quelques exceptions, et nous nous en occupons) disposent de mécanismes très sûrs pour rapprocher les éléments de leur actif et de leur passif. Cela doit se faire selon les méthodes de gestion qui sont propres à chaque institution en particulier. Nous aurions tort, à mon avis, de vouloir dicter une formule s'appliquant à l'ensemble de l'industrie. Nous devons faire confiance aux institutions pour qu'elles gèrent leur propre profil de risques en nous contentant de les superviser pour nous assurer qu'elles font un bon travail. Elles doivent pratiquer une gestion qui reflète leurs caractéristiques propres. Cela exige normalement qu'elles équilibrent les risques des deux côtés du bilan en terme de liquidités et du point de vue de la nature de ces risques. Si nous nous mettions à dicter quels sont les types d'investissements qui peuvent être dangereux s'ils sont détenus en trop grande quantité, je pense qu'on nous accuserait d'agir de manière arbitraire. En fait, nous serons coupables d'arbitraire.

**Le président:** Doit-on conclure de tout cela ainsi que de vos réflexions sur la transparence, qu'entre aujourd'hui et le moment de votre comparution l'année prochaine, vous aurez publié les grandes lignes de votre méthode d'évaluation des risques?



[Text]

I ask the question because, if someone is running a company, and one of your regulatory functions is to determine what the level of risk is, risk assessment is not a totally scientific situation. It is very much an art. In fairness to everyone, it would be useful to consumers, companies and people such as ourselves if one could understand what your methodology is in terms of how you will assess risk.

**Ms Labarge:** There is a guideline out on the prudent portfolio approach; but, again, it is a guideline.

Our methodology has been under constant revision and documentation over the last few years. Some of it has been available to the industry; some of it has not. It is fairly massive documentation because it covers all aspects of the operations of a company. Much of it is still being tested and refined. Our intention is to eventually make it publicly available. However, it will not be available by the time we next appear before you.

It is an ongoing process. For example, we have worked with the industry on how we value credit. Our loan assessment process, that is out there. More will be coming out, but it is quite a long process.

**Mr. Thompson:** It is being ruled out over time. I cannot state any dates, either.

The intent here is to have a more open environment in order for companies to understand what our examination process is, what it involves, what issues we look at, the degrees of risk we think are involved in various elements of the way they do their business, and to also identify how we go through the process of looking at the risks and assessing those risks. Our intent is to make that information available to the individual companies so that they better understand what we are doing, and how we go about our work.

**The Chairman:** The evidence before the committee has suggested that over the next decade or so there will be a consolidation of the insurance industry from some 150 or 160 companies down to a significantly smaller number. Assuming that all of the points you recommended on page 7 were put in place, do you think that you would then have adequate powers to help ensure an orderly consolidation?

**Mr. Thompson:** The short answer is yes. I hesitate to be firm on the "yes" because one does not always know what the future has in store in relation to some of these issues. We have a presumption that a lot of this consolidation will be done by mergers and acquisitions. We certainly have the authorities and powers that we need to stay on top of the issues, to monitor those sorts of processes, and to take remedial steps and actions when we feel they are necessary.

[Traduction]

Si je vous pose la question, c'est que pour quelqu'un qui dirige une compagnie, lorsque l'une de nos fonctions de réglementation est de déterminer quel est le niveau de risque acceptable, l'évaluation des risques n'est pas une notion totalement scientifique. C'est en grande partie un art. Pour être juste envers tout le monde, il serait utile que les consommateurs, les compagnies et les gens comme nous puissent comprendre quelle est votre méthode d'évaluation des risques.

**Mme Labarge:** Il y a une ligne de conduite sur la méthode de gestion prudente d'un portefeuille; mais là encore, ce n'est qu'une ligne de conduite.

Notre méthode a été constamment révisée et des documents ont été publiés à son sujet au cours des dernières années. En partie, ils ont été mis à la disposition de l'industrie; d'autres ne l'ont pas été. C'est une documentation assez épaisse parce qu'elle couvre tous les secteurs d'exploitation des compagnies. Une grande partie continue à faire l'objet de contrôles et de perfectionnements. Nous avons l'intention de la publier entièrement en fin de compte. Toutefois, elle ne sera pas disponible au moment où nous comparaitrons à nouveau devant vous.

Nous progressons constamment. Ainsi, nous avons travaillé avec l'industrie la façon dont nous évaluons le crédit. Notre mécanisme d'évaluation des prêts est déjà sorti. Nous sortirons d'autres choses, mais il s'agit d'un travail d'assez longue haleine.

**M. Thompson:** Les règles sont fixées avec le temps. Je ne peux pas vous donner de date, moi non plus.

L'objectif en la matière est de disposer d'un cadre plus ouvert qui permette aux compagnies de comprendre en quoi consiste notre procédure d'examen, ce qu'elle implique, quelles sont les questions à examiner, quelle est l'ampleur des risques qu'à notre avis comportent les différents éléments de leur exploitation et comment nous entreprenons l'étude de ces risques et leur évaluation. Nous voulons mettre cette information à la disposition de chaque compagnie pour qu'elle puisse mieux comprendre ce que nous faisons et la façon dont nous agissons.

**Le président:** Les témoignages présentés au comité nous laissent entendre qu'au cours des dix prochaines années ou à peu près on assistera à des regroupements au sein du secteur de l'assurance, le nombre des compagnies, qui sont 150 ou 160 à l'heure actuelle, baissant notablement. En supposant que tous les éléments que vous avez recommandés aux pages 7 et 8 soient en place, pensez-vous que vous disposerez alors de pouvoirs suffisants pour contribuer à faciliter ce regroupement dans de bonnes conditions?

**M. Thompson:** Pour vous répondre brièvement, oui. J'hésite à vous répondre franchement «oui» parce qu'on ne sait jamais ce que l'avenir nous réserve sur un certain nombre de ces questions. Nous présumons que bon nombre de ces regroupements se feront sous la forme de fusions et de rachats. Nous avons bien évidemment les prérogatives et les pouvoirs dont nous avons besoin pour ne pas nous laisser déborder, pour contrôler ce genre d'opération et pour prendre les mesures et apporter les correctifs que nous jugeons nécessaires.

[Texte]

However, if such changes were to take place through some other course that would not be envisaged by way of the Insurance Companies Act, then we may need additional powers, but we are not aware that we are missing anything in that area.

**The Chairman:** My last question has come up in several comments and questions raised by other senators. The rapidly growing mutual fund part of the Canadian financial services industry is absolutely unregulated federally, and yet it is clearly an area of significant growth into which Canadians are putting their savings funds.

With regard to the size and rapid rate of growth of that sector, have you given any thought to the question of whether it would be desirable for there to be a federal role with respect to the regulation of the mutual fund industry?

**Ms Labarge:** I do not think we have taken a position on whether or not it should be federal. There are quite a number which fall indirectly under our jurisdiction, certainly on the banking side, because of the number of funds they manage.

However, we would like some assurance that there would be a regulatory framework within which they operate, so as to minimize any possible impact on a parent institution, because they should be stand-alone operations.

**The Chairman:** Do you feel comfortable that that regulatory framework exists today?

**Ms Labarge:** No. I think it is recognized that there is no firm regulatory framework for mutual funds, and I think there must be.

**The Chairman:** Mr. Thompson, would you care to add to that?

**Mr. Thompson:** I would agree with Ms Labarge.

**The Chairman:** Thank you very much for coming, Ms Labarge and Mr. Thompson. It has been a very useful morning for us. Your brief was extremely relevant.

The committee adjourned.

Upon resuming at 2:00 p.m.

**The Chairman:** Our witnesses this afternoon are from the CLHIA, the Canadian Life and Health Insurance Association, as well as CompCorp, which is the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation.

We will begin with Mr. Garneau, Chairman of the CLHIA, followed by Mr. Gardner, Chairman of CompCorp. The presidents of those two organizations are also with them.

For the record, Mr. Garneau, would you introduce the people who are with you.

It is a change for you and I to be sitting at opposite ends of the table.

[Translation]

Toutefois, si ces changements devraient avoir lieu sous une autre forme qui n'est pas prévue par la Loi sur les sociétés d'assurance et s'il nous fallait disposer de pouvoirs supplémentaires, nous ne savons pas encore de quoi nous avons besoin dans ce secteur.

**Le président:** Ma dernière question se rattache à un certain nombre d'observations et de questions émanant d'autres sénateurs. La part des fonds communs de placement dans l'industrie des services financiers canadiens augmente rapidement alors que ce secteur n'est absolument pas réglementé au niveau fédéral et que c'est pourtant lui que choisissent de plus en plus les Canadiens pour placer leurs économies.

Compte tenu de la taille et de la croissance rapide de ce secteur, pensez-vous qu'il serait souhaitable que le gouvernement fédéral joue un rôle en ce qui concerne la réglementation du secteur des fonds communs de placement?

**Mme Labarge:** Je ne pense pas qu'il nous faille décider si ce secteur doit relever ou non de la réglementation fédérale. Il y en a un bon nombre qui relèvent indirectement de nos compétences, ce qui est certainement le cas pour le secteur bancaire, étant donné le nombre de fonds que les banques gèrent.

Toutefois, nous aimerions avoir la garantie qu'une certaine réglementation va s'appliquer à leur exploitation pour réduire au maximum les répercussions éventuelles sur les sociétés-mères, parce qu'il devrait s'agir d'entreprises autonomes.

**Le président:** Est-ce que vous vous sentez à l'aise avec le cadre de réglementation qui existe à l'heure actuelle?

**Mme Labarge:** Non. Je crois que tout le monde reconnaît qu'il n'y a pas un bon cadre de réglementation qui s'applique aux fonds communs de placement et je considère qu'il faut qu'il y en ait un.

**Le président:** Monsieur Thompson, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Thompson:** Je suis d'accord avec madame Labarge.

**Le président:** Je vous remercie d'être venus, madame Labarge et monsieur Thompson. Ce fut pour nous une matinée très instructive. Votre mémoire était tout à fait pertinent.

Le comité lève la séance.

Le comité reprend ses travaux à 14 heures.

**Le président:** Nos témoins cet après-midi sont des membres de l'ACCAP, l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes et de la SCIAP, la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes.

Nous entendrons d'abord M. Garneau, le président du conseil d'administration de l'ACCAP, puis, M. Gardner, président du conseil d'administration de la SCIAP. Les présidents des deux organisations accompagnent ces messieurs.

Monsieur Garneau, veuillez nous présenter, aux fins du compte rendu, les personnes qui vous accompagnent.

Vous et moi n'avons pas l'habitude d'être assis à des extrémités opposées de la table.



[Text]

**Mr. Raymond Garneau, Chairman, Canadian Life and Health Insurance Association:** We may still serve the same cause, Mr. Chairman.

**M. Garneau:** Merci, monsieur le président. Mon nom est Raymond Garneau. Je suis le président et le chef de la direction de l'Industrielle, compagnie d'assurance sur la vie. Je préside également cette année le conseil d'administration de l'association canadienne des compagnies d'assurance de personnes. C'est à ce titre que je suis ici aujourd'hui.

With me are my colleagues, Mr. John Gardner, who is President of Sun Life Assurance Company of Canada. He is also Chairman of the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation, commonly known as CompCorp.

Mr. Alan Morson is to my extreme left. He is the President of CompCorp. To my right is Mr. Mark Daniels, President of the CLHIA.

Mr. Chairman, we do not intend to read our written submission in its entirety. Instead, what I propose is that Mr. Gardner and I review briefly the main points of our document and draw your attention to some of our points of view. I will focus mainly on the issues that relate more directly to the larger industrial matters. Mr. Gardner will concentrate on matters that relate more directly to CompCorp.

Mr. Morson and Mr. Daniels will be available to answer your questions. I will ask Mr. Gardner to make his opening remarks.

**Mr. John R. Gardner, Chairman, Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation:** Mr. Chairman, I am invited here this afternoon as Chairman of CompCorp. I would like to make my initial comments both in that capacity, as well as in my capacity with Sun Life.

We believe that it is critically important for the committee to recognize that, despite the recent unfortunate failure of Confederation Life, the industry as a whole continues to be extremely strong and well-capitalized. Without question, it is able to meet its obligations to its policyholders.

In our submission, at the top of page 3, we point out the following:

...whereas the top six banks in Canada have a median capital to liability ratio of 5.6 per cent...the 25 largest life and health insurance companies have a median capital to liability ratio of 8.8 per cent.

In addition, it is important to consider that the problems of Confed, known publicly for some time, were unique to that company and should not be considered typical of what is happening in the industry.

[Traduction]

**M. Raymond Garneau, président du conseil d'administration, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes:** Cela n'exclut pas que nous servons la même cause, monsieur le président.

**Mr. Garneau:** Thank you, Mr. Chairman. My name is Raymond Garneau. I am the President and Chief Executive Officer of Industrial, a life insurance company. This year I am also chairing the board of directors of the Canadian Life and Health Insurance Association. That is the capacity in which I am here today.

Je vous présente mes collègues, M. John Gardner, qui est président de la Sun Life du Canada Compagnie d'Assurance-Vie. Monsieur Gardner est aussi président du conseil d'administration de la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes.

Plus loin à ma gauche se trouve M. Alan Morson, qui est président de la SCIAP, et à ma droite, se trouve M. Mark Daniels, président de l'ACCAP.

Monsieur le président, nous n'avons pas l'intention de lire en entier notre mémoire. Je propose plutôt que M. Gardner et moi-même passions brièvement en revue les principaux points du document en attirant votre attention sur certains de nos points de vue. Je vais traiter principalement des questions plus directement liées à l'ensemble de l'industrie. Pour sa part, M. Gardner traitera des questions plus en rapport avec la SCIAP.

M. Morson et M. Daniels pourront répondre à vos questions. Je demande maintenant à M. Gardner de présenter son exposé d'introduction.

**M. John R. Gardner, président du conseil d'administration de la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes:** Monsieur le président, j'ai été invité à comparaître devant vous cet après-midi en qualité de président du conseil d'administration de la SCIAP. Je ferai mes premières observations à ce titre, ainsi qu'à celui que je possède à la Sun Life.

Nous pensons qu'il est extrêmement important que le comité comprenne qu'en dépit de la récente et déplorable faillite de la Confédération-vie, l'industrie demeure, dans son ensemble, extrêmement solide et bien capitalisée. Il ne fait aucun doute que l'industrie est en mesure de s'acquitter de ses obligations envers les assurés.

Nous apportons la précision suivante au haut de la page 3 de notre mémoire:

... tandis que les six plus importantes banques du Canada ont un ratio médian de capital au passif de 5,6 p. 100, celui des 25 plus grosses compagnies d'assurance-vie et d'assurance maladie est de 8,8 p. 100.

En outre, il importe de comprendre que la Confédération-vie était aux prises avec des problèmes qu'elle était la seule à avoir, ce qui était un secret de polichinelle depuis quelque temps. Le cas de la Confédération n'est donc pas caractéristique de ce qui se passe dans l'industrie.

## [Texte]

Indeed, you, Senator Kirby, the Honourable Doug Peters, Secretary of State for International Financial Institutions, and Suzanne Labarge, who was the Acting Superintendent of Financial Institutions when the winding-up order was issued, all made this point emphatically.

It must also be emphasized that the recent developments surrounding Confederation have not altered the reality that the life and health insurance companies are among the most secure financial institutions in this country. Internationally respected rating agencies have been underscoring for decades the financial strength of Canada's life and health insurers. This continues to be the case.

Despite the protracted recessionary environment, the industry has been able to grow and to make a significant contribution to the Canadian economy and to the financial security of Canadian citizens.

Another long-standing industry strength is derived from the role of the actuary in financial management. He is seen as setting the standards for the profession around the world.

As with many industries, the Canadian life and health insurance industry is undergoing a period of transformation. The dominant trend in this regard has been toward mergers and acquisitions and to the transfer of blocks of business between companies. As insurers consolidate their operations, it is expected that mergers and acquisitions will continue to be the main approach in the future. It is important that such activity not be misunderstood and become a basis for concern about the industry's fundamental strength and stability.

Turning our attention now more specifically to CompCorp, in my role as chairman, I would like to comment on the challenges that the liquidation of Confederation Life has posed for CompCorp in carrying out its obligations to policyholders.

As you know, CompCorp protects Canadian policyholders up to certain limits against the loss of benefits or unpaid claims under their life insurance, their annuity and their accident and sickness contracts should a member of CompCorp become insolvent and be wound up.

In the Confederation case, the challenge to CompCorp has been to ensure that some 1.3 million Canadian policyholders are protected up to the prescribed limits. This has entailed extensive work with the liquidator's agent, Peat Marwick Thorne Inc., on a wide variety of strategic, operational and administrative issues.

At the present time, for the majority of Confederation policyholders, it is business as usual. Death and disability claims are continuing to be paid. Premiums are being received and placed in a separate escrow account. Payments are continuing to be made to annuitants. Interest continues to be paid on accumulation products based on the terms in the contracts.

## [Translation]

De fait, vous-même, le sénateur Kirby, l'honorable Doug Peters, secrétaire d'État pour les Institutions financières internationales, et Mme Suzanne Labarge, surintendante intérimaire des Institutions financières, avez amplement souligné ce point quand l'ordonnance de mise en liquidation a été émise.

Il faut aussi souligner que les événements récents relatifs à la Confédération ne changent rien au fait que les compagnies d'assurance-vie et d'assurance maladie comptent parmi les institutions financières les plus sûres de ce pays. Les agences de cotation de réputation internationale soulignent depuis des décennies la puissance financière des compagnies d'assurance-vie et d'assurance maladie du Canada, et elles continuent de le faire.

Malgré une récession prolongée, l'industrie a pu se développer et apporter une contribution importante à l'économie canadienne et à la sécurité financière des Canadiens.

Depuis longtemps, l'industrie tire aussi sa force de ce qu'elle associe l'actuaire à la gestion financière. On perçoit l'actuaire comme étant celui qui établit les normes de la profession à l'échelle internationale.

Comme cela est le cas dans de nombreuses autres industries, les compagnies d'assurance-vie et d'assurance maladie traversent actuellement une période de transformation. Les fusions et les acquisitions, ainsi que le transfert de secteurs d'activités entre compagnies, constituent la tendance dominante à cet égard. Les assureurs vont continuer de consolider leurs activités, et l'on prévoit que les fusions et les acquisitions demeureront les principaux moyens utilisés à cet égard. Il importe de bien comprendre cette démarche, et qu'elle ne devienne pas une source d'inquiétude quant à la solidité et à la stabilité fondamentales de l'industrie.

Penchons-nous à présent sur le cas de la SCIAP; j'aimerais, en qualité de président du conseil d'administration, parler des difficultés que la société a dû surmonter, à la suite de la liquidation de la Confédération-vie, pour s'acquitter des obligations qu'elle détenait à l'égard de ses titulaires de polices.

Comme vous le savez, la SCIAP protège, jusqu'à une certaine limite, les titulaires de polices du Canada contre la perte ou le non-paiement des prestations dues aux termes de leur assurance-vie, de leur rente et de leurs contrats d'assurance accident et maladie, si une de ses compagnies membres devient insolvable et qu'il faut procéder à sa liquidation.

Dans le cas de la Confédération, il n'a pas été facile pour la SCIAP de s'assurer que 1,3 million de titulaires de polices canadiens soient protégés dans les limites prescrites. Cela a exigé un travail considérable sur le plan stratégique, opérationnel et administratif avec l'agent du liquidateur, Peat Marwick Thorne Inc.

À l'heure actuelle, tout se passe comme à l'accoutumée pour la majorité des titulaires de polices de la Confédération. Les prestations de décès et d'invalidité continuent d'être versées. La Confédération continue de toucher les primes de ses clients, qu'elle dépose dans un compte bloqué distinct. Les bénéficiaires continuent de toucher leurs prestations, et les intérêts dus en



[Text]

This basic challenge is made more difficult for several reasons. First, the liquidation of Confederation has international dimensions. Second, it is a very complicated process involving large numbers of people. Third, there are a huge number of products and policies.

These considerations, and the magnitude of the liquidation, have caused considerable news media attention. The resulting coverage has led to numerous requests for information from policyholders and consumers. The industry has answered these challenges by helping Canadian policyholders through CompCorp's protection guarantees, and by assisting the liquidator's agent to ensure that claims continue to be paid and that insurance coverage is transferred to a new carrier as expeditiously as possible.

CompCorp has offered guidance to Peat Marwick Thorne on communications with Confederation policyholders and has provided valuable technical knowledge.

CompCorp has also provided information and guidance to thousands of Confederation policyholders. The industry association's information centre, on behalf of CompCorp, has responded to over 8,000 policyholder inquiries. Through the media network across Canada, CompCorp has reassured consumers about the protection limits, pointing out that over 90 per cent of Confederation's Canadian policyholders are fully covered by CompCorp, and that the remaining 10 per cent could be expected to receive a substantial portion of their coverage over the limits.

In the case of Sovereign Life, the recovery was 90 per cent of the original coverage. CompCorp would be disappointed if the recovery were less than that for Canadian policyholders of Confederation.

Canadian policyholders can also be assured that they will have continuing coverage when the liquidation is completed and the insurance business is transferred to another carrier.

CompCorp also worked with Peat Marwick Thorne to expedite negotiations with respect to the sale of Confederation Life's U.K. operations, as well as the transfer of the Canadian Group Life and Health Insurance business to Manulife Financial. These transactions resolved the uncertainty of policyholders in Great Britain and provided an optimal solution for over a million Canadians who have group coverage through Confederation.

CompCorp is now assisting Peat Marwick Thorne in identifying another carrier for the purchase of Confederation's individual insurance business in Canada.

Mr. Chairman, I will now address the specific questions that the committee asked us to consider. First, the question of whether CompCorp is adequate in its present form or should be changed.

[Traduction]

rapport avec les produits de capitalisation continuent d'être versés conformément aux dispositions des contrats.

La mission de base est plus difficile pour plusieurs raisons. Premièrement, la liquidation de la Confédération a une dimension internationale. Deuxièmement, il s'agit d'un processus très compliqué touchant un grand nombre de personnes. Troisièmement, il existe un nombre considérable de produits et de polices.

Ces facteurs, joints à l'ampleur de la liquidation, ont largement attiré l'attention des médias, ce qui a donné lieu à une multitude de demandes d'information de la part des titulaires de polices et des consommateurs. L'industrie a réussi à faire face à la situation en aidant les titulaires de polices selon les termes des garanties de protection offertes par la SCIAP et en aidant l'agent du liquidateur à s'assurer que les indemnités continuent d'être versées et que les garanties prévues d'assurance soient assumées par une autre compagnie le plus rapidement possible.

La SCIAP a guidé Peat Marwick Thorne dans ses communications avec les titulaires de polices de la Confédération et a mis des connaissances techniques précieuses à son service.

La SCIAP a aussi fourni information et orientation à des milliers de titulaires de polices. Au nom de la SCIAP, le centre d'information de l'association de l'industrie a répondu aux demandes de renseignements de plus de 8 000 titulaires de polices. Par l'intermédiaire des médias du Canada tout entier, la SCIAP a pu rassurer les consommateurs en ce qui a trait aux limites de protection et préciser que plus de 90 p. 100 des titulaires de polices de la Confédération du Canada étaient pleinement protégés et que les 10 p. 100 restants pouvaient s'attendre à recevoir une part substantielle des garanties dépassant les limites prescrites.

Dans le cas de La Souveraine, le taux de recouvrement s'est chiffré à 90 p. 100 de la garantie originale. La SCIAP aurait été déçue si le taux de recouvrement des titulaires de polices de la Confédération du Canada avait été inférieur.

En outre, les titulaires de polices du Canada peuvent être sûrs qu'ils vont continuer d'être assurés une fois la liquidation achevée et les responsabilités souscrites par la compagnie d'assurances transférées à une autre.

La SCIAP a également collaboré avec Peat Marwick Thorne pour hâter les négociations relatives à la vente des filiales de la Confédération-vie au Royaume-Uni et, au Canada, le transfert à la Financière Manuvie des secteurs d'assurance-vie collective et d'assurance maladie. Ces transactions ont permis de calmer les inquiétudes des titulaires de polices de Grande-Bretagne et de fournir une solution optimale à plus d'un million de Canadiens qui détiennent des polices d'assurance collective auprès de la Confédération.

La SCIAP aide à présent Peat Marwick Thorne à trouver un acheteur pour le secteur des assurances individuelles de la Confédération au Canada.

Monsieur le président, je vais à présent traiter des questions précises que le comité nous a demandé d'étudier. Il s'agit dans un premier temps de déterminer si la SCIAP est satisfaisante dans sa forme actuelle ou s'il faut la changer.

## [Texte]

If the question, "Is CompCorp adequate?", is construed to mean, "Is CompCorp providing the promised levels of protection to policyholders?", then it is clear that the experience of Les Coopérants, Sovereign Life and Confederation Life to date indicates that the answer is yes.

In fact, it has gone well beyond that to develop with the liquidator approaches that maximize recoveries of policyholders with coverage above CompCorp limits.

If the question is construed to mean, "Can CompCorp be improved?", the answer is that the industry's response has always been to seek out and to examine closely every possible constructive lesson of experience and to implement those that could further improve CompCorp's already proven capacity to protect policyholders. The joint CLHIA-CompCorp Task Force on Capital Adequacy and the Consumer Protection Review, which has been in place for two years and is operating to this day, is fully committed to making improvements to CompCorp.

As was outlined in our June submission to this committee, in the context of the ongoing consumer protection review, the industry has adopted a number of important improvements to CompCorp in the last two years, some of which responded to suggestions made in the Senate committee's report, "Monitoring and Protection of Clients of Financial Institutions".

Major improvements have included: One, an increase in the number of independent directors on the board of CompCorp; two, the creation of a special committee of the board composed entirely of independent directors to liaise closely with the regulators on the circumstances of troubled companies before the situation has become so serious as to require involvement of the full CompCorp board; three, the addition to CompCorp of borrowing powers of up to 1 per cent of covered premiums, that is roughly \$200 million; four, the adoption of a national assessment system; and, five, the adoption of pre-funding in order to build up a \$100 million pre-fund.

As we also outlined in our June submission and testimony, the industry is currently examining other possible significant changes which are slated for consideration before the end of this year, 1994. They include, first, the development of detailed Standards of Sound Business and Financial Practice, much along the lines of those adopted by CDIC, but modified to reflect the differences in the life insurance business. Second, there are further changes to the assessment structure, including the examination of risk-related assessments.

It is in the context of this discussion that, as we noted in our June submission, we recommend, in addition to the industry initiatives just mentioned, the Senate committee give serious thought to the following suggestions.

## [Translation]

Si la question «La SCIAP est-elle satisfaisante?» veut en fait dire «La SCIAP assure-t-elle aux titulaires de polices la protection promise?», l'expérience à ce jour des Coopérants, de la Souveraine et de la Confédération-vie nous amène sans conteste à répondre par l'affirmative.

En fait, la SCIAP est allée beaucoup plus loin, car elle a élaboré avec le liquidateur des approches permettant de maximiser le recouvrement des titulaires de polices, et cela dans une mesure supérieure aux limites prescrites.

Si la question veut plutôt dire «Est-il possible d'améliorer la SCIAP?», je répondrai que l'industrie a toujours recherché et examiné de près tous les enseignements positifs qu'elle pouvait tirer de ses expériences et appliquer ceux susceptibles d'améliorer encore davantage sa capacité déjà reconnue de protéger les titulaires de polices. Un groupe de travail mixte composé de l'ACCAP et de la SCIAP, a été chargé d'examiner l'accès au capital et la protection du consommateur; créé il y a deux ans, le comité poursuit ses travaux afin d'améliorer la SCIAP, comme il s'est pleinement engagé à le faire.

Dans le mémoire que nous avons présenté au comité en juin dernier, nous soulignons que dans le cadre de l'examen de la protection du consommateur qui est en cours, l'industrie a apporté plusieurs améliorations importantes à la SCIAP ces deux dernières années; certaines de ces améliorations découlent de suggestions énoncées dans le rapport du comité sénatorial intitulé «Surveillance et protection des clients des institutions financières».

Parmi les principales améliorations apportées à la SCIAP, notons l'augmentation du nombre des administrateurs indépendants au sein du conseil d'administration de la SCIAP; la création d'un comité spécial composé exclusivement d'administrateurs indépendants chargés de collaborer étroitement avec les organismes de réglementation pour redresser la situation des compagnies en difficulté avant que l'ensemble du conseil d'administration de la SCIAP ne soit obligé d'intervenir; l'attribution à la SCIAP d'un pouvoir d'emprunt équivalant à plus de 1 p. 100 des primes garanties, qui s'élèvent à quelque 200 millions de dollars; l'adoption d'un système national de cotisation et l'adoption du principe de préfinancement en vue de constituer un fonds de 100 millions de dollars.

Comme nous l'avons aussi souligné dans notre mémoire et notre témoignage de juin, l'industrie examine à l'heure actuelle d'autres changements importants qui pourraient être apportés à la SCIAP; cette étude doit être terminée avant la fin de 1994. Parmi les modifications envisagées, notons l'élaboration de normes détaillées de saine gestion commerciale et financière, semblables à celles adoptées par la SADC, mais tenant compte des différences inhérentes au secteur de l'assurance-vie ainsi que d'autres changements à la structure de cotisation, notamment l'examen des cotisations en fonction des risques.

Aux fins de la présente discussion, comme nous l'avons noté dans le mémoire que nous avons présenté en juin, nous recommandons en plus des mesures qui viennent d'être citées, le comité sénatorial examine attentivement les suggestions que nous allons maintenant lui présenter.



*[Text]*

Mr. Chairman, we believe that the Senate committee should give priority consideration to appropriate financial arrangements between the federal government and CompCorp to ensure that inequities in favour of deposit-taking institutions and their clients created by CDIC access to Crown financing be redressed.

This committee itself has drawn attention in previous reports to these inequities. They include competitive advantages in the marketplace for deposit-taking institutions whose products compete directly with products accounting for half of the revenues of the life insurance industry. These inequities also constitute significant financial advantages for the CDIC in terms of access to and cost of funds for protecting consumers. There is no reason why the 20 million Canadian clients of life and health insurance companies should not benefit from equivalent treatment.

As to the form such financial arrangements might take, a broad spectrum of possibilities has been considered for some months in informal discussions between federal government officials and the industry. These range from the provision of loan guarantees for CompCorp borrowings, to direct loans from the Consolidated Revenue Fund to CompCorp, to the transformation of CompCorp into a Crown corporation. These discussions will continue.

While it would be premature to express a final preference among these possibilities, the industry urges the Senate committee to recommend timely and equitable action to correct the current unfair and inappropriate situation.

We also believe that the Senate committee should consider how to ensure that the regulator has clear and unequivocal powers to share with CompCorp through its special committee of independent directors any and all information needed to enable CompCorp to fulfil its mandate. While CompCorp has developed excellent working relationships with federal and provincial insurance regulators, experience suggests that there remains important scope for constructive change in this area.

Mr. Chairman, that concludes my remarks. I would like to thank you for providing me with this opportunity to explain CompCorp's position on these important questions, and I would like to ask my colleague, Mr. Garneau, to make his remarks.

Monsieur le président, comme vient de l'indiquer M. Gardner et comme l'ont fait valoir les représentants de notre industrie devant votre comité lors des audiences de juin, le meilleur fonds de garantie serait celui auquel nous n'aurions jamais recours. Il est également vrai que les expériences vécues devraient mener à des améliorations. Monsieur Gardner a décrit certaines des modifications qui ont permis d'améliorer le fonds de garantie de l'industrie. Ces améliorations qui sont le fruit d'une collaboration étroite entre les conseils d'administration de l'association des compagnies d'assurance de personnes et le conseil de la SIAP, l'expression française de la CompCorp, sont fondées sur les leçons tirées des deux insolvabilités précédentes, à savoir celle des Coopérants et de la Sovereign.

*[Traduction]*

Monsieur le président, nous sommes d'avis que le comité sénatorial devrait en priorité examiner les ententes financières appropriées qui pourraient être conclues entre le gouvernement fédéral et la SCIAP pour que le traitement de faveur accordé aux institutions de dépôts et à leurs clients du fait de l'accès de la SADC au financement de l'État soit annulé.

Dans des rapports précédents, le comité a lui-même souligné ces inéquités: avantages concurrentiels pour les institutions de dépôts dont les produits sont en concurrence directe avec ceux qui procurent à l'industrie de l'assurance-vie la moitié de ses recettes; avantages financiers importants pour la SADC au regard de l'accès aux fonds destinés à la protection des consommateurs et des coûts que cela représente. Il n'y a aucune raison pour que les 20 millions de Canadiens qui détiennent des polices d'assurance-vie et d'assurance maladie ne bénéficient pas du même traitement.

Quant à la forme que de telles ententes financières pourraient prendre, de nombreuses possibilités sont étudiées depuis quelques mois dans le cadre de discussions informelles entre les responsables du gouvernement fédéral et ceux de l'industrie. Parmi les possibilités envisagées, notons l'apport de garanties pour les emprunts de la SCIAP, les prêts directement consentis par le Trésor à la SCIAP et la transformation de la SCIAP en société d'État. Les discussions se poursuivent.

Bien qu'il soit trop tôt pour faire un choix définitif, l'industrie demande instamment au comité sénatorial de recommander que des mesures rapides et justes soient prises pour mettre un terme à la situation injuste et inappropriée qui règne à l'heure actuelle.

Nous estimons aussi que le comité sénatorial doit s'interroger sur les moyens de faire en sorte que l'organisme de réglementation ait clairement et sans conteste le pouvoir de partager avec la SCIAP, par l'entremise du comité spécial d'administrateurs indépendants qu'elle a mis sur pied, toute l'information requise pour l'exécution de son mandat. Même si la SCIAP entretient d'excellentes relations de travail avec les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux, les faits montrent que de nombreux changements constructifs peuvent encore être apportés à cet égard.

Monsieur le président, je terminerai ici mes observations. Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion d'expliquer la position de la SCIAP sur ces questions importantes, et je demanderai maintenant à mon collègue, M. Garneau, de vous faire part de ses commentaires.

Mr. Chairman, as Mr. Gardner has indicated and as representatives of our industry stated before your committee at the hearings in June, the best guarantee fund would be one to which we never had to resort. It is also true that the experiences we have gone through should lead to improvements. Mr. Gardner described some of the changes that have helped improve the industry's guarantee funds. These improvements, which are the result of close collaboration between the boards of directors of the Canadian Life and Health Insurance Association and the board of directors of SIAP, the French version of ComCorp, are based on the lessons learned from the two earlier insolvencies, the Coopérants and Sovereign.

## [Texte]

Je suis sûr que nous sommes tous convaincus que ces modifications étaient absolument nécessaires et qu'elles ont permis d'améliorer le fonctionnement du fonds de garantie.

Toutefois elles ne s'attaquent pas à la question de la prévention. Or, la stabilité et la solidité du secteur canadien des services financiers dépendent de notre capacité à faire en sorte qu'aucune institution financière ne devienne insolvable et que, de ce fait, se maintienne la confiance des Canadiens en un système qu'ils estiment fiable pour l'avenir.

Au cours des dernières décennies, notre industrie a travaillé avec le gouvernement fédéral au maintien de l'intégrité du secteur des services financiers. La relation qu'entretiennent ces deux parties en est une de confiance et de collaboration. Nous tenons à renforcer cette relation surtout dans le contexte économique que nous connaissons, plein de défis et de pressions pour tous. Le fait est, et les représentants de notre industrie l'ont fait remarquer au comité sénatorial lors des audiences précédentes, qu'il est important de renforcer et d'améliorer la SIAP à la lumière de notre expérience mais qu'il est encore plus important de tout faire pour que l'on n'ait pas besoin d'y avoir recours. Il faut donc se poser les questions suivantes: Comment éviter une insolvabilité? Comment réduire le risque que se produise une insolvabilité? Que doivent faire les parties en cause pour éviter de recourir à un fonds de garantie aussi bien pensé soit-il? Les réponses à ces questions touchent toutes au sujet primordial que constitue la santé et la stabilité des institutions financières dans notre pays. C'est d'ailleurs le thème sur lequel se penche le comité sénatorial depuis de nombreux mois et c'est encore ce qui l'occupe dans le cadre de cette nouvelle série d'audiences.

My objective this afternoon is to discuss the prevention aspect of consumer protection. This is dealt with in some detail in the second half of our written submission.

I would like to briefly go over the points we raised in this brief and our recommendations for prevention at the very least for minimizing the incidents and magnitude of insolvencies. Then, I would like to address very quickly our responses to the broader questions which the committee chairman raised in his preparatory material for witnesses at these hearings; that is, the last six questions on the list.

First, as we told members of this committee several months ago, our industry has been pursuing, in consultation with OSFI and Finance, a wide range of preventive measures which we believe are critically important to the interests of both life and health insurance companies themselves and their policyholders.

In our brief, we discuss four possible preventive measures, namely: business conduct standards; a more preventive regulatory system; improved access to capital; and, a better market-clearing mechanism.

Mr. Gardner has already touched on the first of these measures, standards of sound business and financial practice. These

## [Translation]

I am certain we are all convinced these changes were absolutely necessary and they have made it possible to improve the operation of the guarantee fund.

However, they do not address the issue of prevention. The stability and soundness of the Canadian financial services sector depend on our ability to see that no financial institution becomes insolvent so that Canadians maintain their confidence in a system that they consider will be reliable in the future.

In recent decades, our industry has worked with the federal government to maintain the integrity of the financial services sector. The relationship between the two parties is one of trust and cooperation. We would like to strengthen this relationship, particularly in the current economic context, which presents challenges and pressures for all. The fact is, as representatives from our industry indicated to the Senate committee at earlier hearings, it is important to strengthen and improve SIAP in the light of our experiences, but it is even more important to do everything possible to avoid the need to call on it. How can an insolvency be avoided? How can the risk that an insolvency might occur be avoided? What should the parties do so they do not have to turn to a guarantee fund, no matter how well thought out it is? The answers to all these questions affect the crucial question of the health and stability of financial institutions in our country. That is the topic which has been before the Senate committee for many months and the one that is still being considered in this new series of hearings.

Je voudrais cet après-midi discuter de l'élément de prévention dans la protection du consommateur. Nous avons abordé cette question en détail dans la seconde moitié de notre mémoire.

J'aimerais passer brièvement en revue les points énoncés dans notre mémoire et nos recommandations en matière de prévention, tout au moins pour minimiser le nombre et l'ampleur des problèmes d'insolvabilité. J'aimerais ensuite faire brièvement état des réponses que nous avons données aux questions soulevées par le président du comité dans les documents préparatoires destinés aux témoins participant aux audiences, c'est-à-dire les six dernières questions de la liste.

Tout d'abord, comme nous l'avons expliqué au comité il y a plusieurs mois, notre industrie s'emploie actuellement à mettre en oeuvre, en consultation avec le BSIF et le ministère des Finances, diverses mesures préventives qui revêtent à notre avis une importance fondamentale pour les compagnies d'assurance-vie et d'assurance maladie et les titulaires de polices.

Dans notre mémoire, nous relevons quatre mesures préventives possibles, soit la création de normes commerciales, la mise sur pied d'un système de réglementation davantage axé sur la prévention, l'amélioration de l'accès au capital et l'apport d'un mécanisme plus efficace d'information sur les marchés.

Monsieur Gardner a déjà abordé la première de ces mesures, soit la création de normes de saine gestion commerciale et



[Text]

standards have to do with capital asset quality, liability quality, relationship of assets and liabilities, and proper control.

Nous avons trois autres mesures de prévention. Évoquons tout d'abord, la question d'une réglementation plus préventive. À notre avis, il ne faudrait pas uniquement s'arrêter aux pouvoirs déjà conséquents conférés par la loi au surintendant. Il faudrait au contraire adopter une approche générale plus pro-active. Dans le cadre de nos travaux, nous avons repéré jusqu'à présent un certain nombre d'avenues possibles dont trois font l'objet de recommandations dans notre mémoire.

La première consisterait simplement en une plus grande transparence et une meilleure communication des lois et règles à respecter de même qu'en une clarification des conséquences certaines en cas d'infractions. La deuxième possibilité exigerait que les pouvoirs légaux du surintendant soient accrus de manière à lui permettre de fournir à la SIAP et à des sauveurs potentiels des renseignements plus complets sur la société en difficulté. La troisième possibilité semble plus complexe. Elle est réalisable comme l'a montré l'expérience américaine. Il s'agit d'un mécanisme de redressement. Nous estimons qu'il serait essentiel de pouvoir recourir à des dispositions législatives qui nous donneraient une plus grande souplesse dans la recherche de solutions pour les sociétés en difficulté que ce que rend possible la loi actuelle sur les liquidations. Cette souplesse accrue permettrait de restructurer les arrangements avec les créanciers y compris les obligations envers les titulaires de police sans devoir recourir à une liquidation. Ces trois possibilités, et il y en a d'autres, pourraient déboucher sur une nouvelle approche en matière de réglementation et, selon nous, contribueraient grandement à réduire le nombre d'insolvabilités et leur ampleur.

Parlons maintenant de l'amélioration de l'accès au financement. Jusqu'à présent, notre industrie n'a pas été aussi active que les autres piliers pour ce qui est de mobiliser des capitaux. Comme le savent les membres du comité sénatorial et comme nous le faisons remarquer lors de l'audience du mois de juin, la réforme des services financiers de 1992 a donné une plus grande latitude aux sociétés d'assurance de personnes à cet égard. Toutefois, des obstacles subsistent, notamment certaines règles fiscales qui rendent le coût du capital plus élevé pour les assureurs que pour d'autres institutions financières.

With respect to improved market-clearing mechanism, a range of possibilities exists here such as a central registry of intentions to buy and/or sell with suitable confidentiality safeguards. It is an interesting concept that the industry is exploring and putting forward for discussion as a means of improving the functioning of markets for blocks of businesses and companies. The industry's work to date indicates that this could be valuable. It obviously requires further deliberation and work, both within the industry and the government.

These are some suggestions for prevention that we have included in our brief and are putting on the table for discussion. Some of these concepts were mentioned to this committee in June.

[Traduction]

financière. Ces normes portent sur la qualité des valeurs immobilisées, la qualité des éléments de passif, les proportions de passif et d'actif et les mesures de contrôle appropriées.

We have three other preventive measures. Let us start with the issue of more preventive regulation. In our opinion, we should not stop at the already sizeable powers conferred on the superintendent by the legislation. On the contrary, a more proactive, general approach should be taken. In our work up to now, we have noted several possible avenues, three of which were addressed in recommendations in our submission.

The first would simply consist in greater transparency and would involve better communicating the legislation and rules that must be respected and clarifying the consequences that must follow in cases of violations. The second possibility would require increasing the superintendent's legal powers to allow him to give SIAP and potential rescuers more ample information on a company in trouble. The third possibility seems to be more complex. It can be done, as the American experience shows. This is a corrective mechanism. We think it is essential to be able to rely on legislative provisions that would give us more flexibility in devising solutions for companies in trouble than what is possible under the current winding-up legislation. Such increased flexibility would allow for restructuring arrangements with creditors, including obligations to policyholders without having to resort to liquidation. The three possibilities, and there are others, could result in a new regulatory approach and, in our opinion, would greatly contribute to reducing the number and extent of insolvencies.

Let us talk about improving access to financing. Up to now, our industry has not been as active as other institutions in terms of mobilizing capital. As the members of this Senate committee are aware, and as we pointed out at the hearing in June, the financial services reform of 1992 gave broader latitude to life and health insurance companies in that respect. However, some obstacles remain — in particular, certain tax rules which make the cost of capital higher for insurers than for other financial institutions.

En ce qui a trait à l'amélioration du mécanisme d'information sur les marchés, il existe diverses possibilités, notamment la création d'un fichier central où seraient inscrits les projets d'achat ou de vente, ou les deux, en y incorporant des garanties de confidentialité. Ce concept intéressant fait déjà l'objet d'études et de discussions au sein de l'industrie, qui le perçoit comme un moyen d'améliorer le fonctionnement du marché de secteurs d'activités ou de compagnies. Selon les études effectuées à ce jour par l'industrie, ce projet pourrait être d'un apport utile. Il doit cependant faire l'objet de discussions et d'une élaboration plus poussée, tant au sein de l'industrie que du gouvernement.

Nous suggérons dans notre mémoire des mesures préventives qui pourraient faire l'objet de discussions. Certains des concepts proposés ont été portés à l'attention du comité en juin. Toutefois,

## [Texte]

However, in the intervening months, we have continued to consider many alternative possibilities for prevention of insurance company insolvencies. The failure of Confederation Life only reinforces the importance of prevention and the belief that many different approaches exist. These approaches require serious consideration.

At this point, I wish to turn to the specific question the committee chairman has raised for the purpose of these hearings. Our formal submission details our responses, but we will certainly elaborate on them during the open question period.

Le sénateur Kirby a soulevé neuf questions; monsieur Gardner et moi-même avons traité les trois premières seulement, qui portent précisément sur la SIAP et qui sont reliées à la Confédération-vie. Les six autres questions sont plus vastes et nos réponses se retrouvent à la partie 5.d) du mémoire.

L'idée de fond qui, pour ainsi dire, sous-tend l'ensemble de ces réponses, c'est comme je l'ai mentionné plus tôt, que nous sommes ouverts à toutes suggestions constructives et serions heureux de poursuivre le dialogue amorcé avec le ministère des Finances et le Bureau de l'inspecteur des institutions financières ainsi que de travailler de concert avec eux pour trouver des solutions.

Le sénateur Kirby s'est demandé si l'on devait avoir recours à une plus grande communication de renseignements. Au fil des ans, les responsables de la réglementation des assurances ont mis à la disposition du public une quantité considérable de données sur les sociétés et l'industrie des assurances de personnes, par le biais de ce qu'on appelait le livre bleu.

Le Bureau de l'inspecteur va de nouveau fournir ce genre de données, ce qui devrait, selon nous, grandement aider à résoudre les problèmes et à satisfaire le besoin ressenti par certains d'une plus grande communication de renseignements.

Le sénateur Kirby a également évoqué la question de savoir si les normes de capital nécessitaient des changements. Nous sommes d'avis qu'il n'existe aucun signe qu'il serait nécessaire d'effectuer des modifications importantes par suite des problèmes de la Confédération-vie, des travaux considérables ayant été menés avec les responsables de la réglementation d'Ottawa et de Québec en vue de mettre au point une formule satisfaisante. Toutefois, des mesures supplémentaires pourraient être utiles pour juger de la santé des institutions financières, surtout en ce qui concerne leur situation sur le plan de la liquidité.

Concerning the question dealing with investments, the current rules have a number of controls and limitations. They are superior to the "legal-for-life" rules which were in place prior to the 1992 legislation. With reference to Confederation Life, the company's problem was a result of action taken under the old legislation. Certainly there is room for reexamination and for change over the long term.

## [Translation]

dans les mois qui se sont écoulés depuis, nous avons continué d'étudier de nombreuses autres possibilités d'empêcher que les compagnies d'assurance ne deviennent insolvables. La faillite de la Confédération-vie fait ressortir encore davantage l'importance de la prévention et la diversité des approches à cet effet. Il est nécessaire que ces approches soient examinées avec le plus grand soin.

J'aimerais à présent aborder la question précise que le président du comité a soulevée aux fins des présentes audiences. On trouvera dans notre mémoire officiel le détail des réponses que nous avons données. Nous serons très certainement appelés à préciser certaines de ces réponses au cours de la période de questions.

Senator Kirby raised nine questions; Mr. Gardner and I have dealt only with the first three. These concern SIAP specifically and are related to Confederation Life. The other six questions are more open-ended, and our answers can be found in part 5.(d) of our submission.

The basic idea which, so to speak, underlies all of these answers, is, as I said earlier, that we are open to any constructive suggestions and would be happy to continue our dialogue with the Department of Finance and the Office of the Superintendent of Financial Institutions and to work with them in finding solutions.

Senator Kirby wondered whether there should be more communication of information. Over the years, insurance company regulators have made available to the public a considerable amount of data on life insurance companies and the industry, through what is called the blue book.

The Office of the Superintendent is going to provide this kind of data once again, something which, in our opinion, should be of great assistance in resolving problems and meeting the need felt by some for more information.

Senator Kirby also raised the issue of whether capital standards required changes. We are of the view that there is no indication that major changes are needed as a result of the problems of Confederation Life, since considerable work was done by the regulators in Ottawa and Quebec to develop a satisfactory formula. However, additional measures could prove useful for assessing the health of financial institutions, especially with respect to their liquidity position.

En ce qui a trait aux investissements, divers contrôles et limites sont prévus dans les règlements actuellement en vigueur. Ces dispositions sont plus efficaces que celles relatives aux «placements admissibles» qui étaient en place avant l'adoption de la loi de 1992. Dans le cas de la Confédération-vie, les problèmes éprouvés par la compagnie résultaient de mesures prises aux termes de l'ancienne loi. Il est certainement nécessaire qu'à long terme, la loi soit réexaminée et modifiée.



[Text]

The question has been asked whether or not the current corporate governance rules need to be changed. The government, in consultation with the financial services sector, made tremendous efforts to ensure an appropriate balance between the protection of policyholders and the regulation of companies. We feel that more time is needed to evaluate properly how well they are working. Having said that, reevaluation at a certain point could be necessary.

It has also been asked whether or not the cost of running consumer protection plans can be reduced. Here, there are a number of possibilities. We suggest our coinsurance and rehabilitation mechanism, which I talked about earlier. We have looked at coinsurance in the past, although we have not given it a large amount of attention for competitive reasons, since CDIC does not have a coinsurance feature. Certainly, it is an option that the industry could look at again in the context of the government's review of deposit insurance.

As for public sector relationships, the industry has a solid working relationship with the federal legislators and regulators; that is, both finance and OSFI. It is a relationship that has been built up over the years. We want to be sure that any changes in terms of government structure do not harm this relationship to which we are committed.

Monsieur le président, la solidité et la stabilité de l'industrie des services financiers au Canada revêtent une importance vitale pour notre pays et pour l'ensemble des Canadiens. Le gouvernement et l'industrie devront continuer à collaborer pour que le Canada conserve la réputation dont il jouit à l'échelle internationale et que les Canadiens continuent d'avoir confiance en leur système financier.

Au nom de l'ACCAP et de la SIAF, je vous remercie, monsieur le président, de nous avoir invités à participer aux audiences et nous sommes à votre disposition pour répondre à vos questions.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Garneau and Mr. Gardner.

**Senator Sylvain:** I have so many questions I want to ask you that I might keep you here for longer than you want to stay.

CompCorp itself has a vested interest in looking into the financial health of each of the companies that are members of your association. I asked this question this morning of the OSFI people and I will ask it of you also. When you examine the annual report of an insurance company, you can look at the assets to determine fairly quickly if one class of assets takes up 60 per cent of the total assets. Normally, a company does not get into a high percentage of assets in one particular class, except through a growth over a certain number of years. It has been said that one of the big problems with Confederation Life was that it

[Traduction]

On s'est demandé s'il fallait ou non modifier les règles de régie des sociétés actuellement en vigueur. En consultation avec les institutions financières, le gouvernement a déployé des efforts considérables pour instaurer un juste équilibre entre la protection des titulaires de polices et la réglementation des entreprises. Nous estimons avoir besoin de plus de temps pour évaluer en profondeur la pertinence des règlements qui régissent l'industrie. Cela dit, il pourrait devenir nécessaire de réévaluer ces règlements.

On s'est aussi demandé s'il était possible de réduire le coût des régimes de protection du consommateur. Diverses possibilités s'offrent à nous. Nous suggérons à cet égard la coassurance et le mécanisme de redressement dont j'ai parlé plus tôt. Nous avons déjà examiné la notion de coassurance, bien que nous n'y ayons pas accordé énormément de temps, puisqu'elle ne favorise pas une saine concurrence, la SADC ne l'ayant pas intégrée à son processus de gestion. Il est certain que la coassurance est une option que l'industrie pourrait examiner à nouveau dans le cadre de l'examen de l'assurance-dépôts effectué par le gouvernement.

L'industrie entretient des relations de travail étroites avec les législateurs et les organismes de réglementation fédéraux, tant le ministère des Finances que le BSIF. Il a fallu des années pour créer cette relation. Nous voulons être certains que les changements apportés à la structure gouvernementale ne compromettent pas la qualité de cette relation que nous tenons à conserver.

Mr. Chairman, the soundness and stability of the financial services industry in Canada is of vital importance for our country and for all Canadians. The government and the industry must continue to work together so Canada can maintain its representation abroad and Canadians can continue to have confidence in their financial system.

On behalf of ACCAP and SIAP, I thank you, Mr. Chairman, for inviting us to take part in the hearings and we are available to answer your questions.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Garneau et monsieur Gardner.

**Le sénateur Sylvain:** J'ai tellement de questions à poser qu'il est possible que vous soyez appelés à rester ici plus longtemps que vous ne l'auriez souhaité.

La SCIAF est intéressée au premier chef dans l'examen de la situation financière de chacune des compagnies membres de votre association. Je vais vous poser la même question que j'ai posée ce matin aux représentants du BSIF. Quand on lit le rapport annuel d'une compagnie d'assurances, on peut examiner les éléments d'actif pour déterminer assez rapidement si une catégorie donnée représente 60 p. 100 de l'actif total. En principe, une compagnie n'acquiert pas un pourcentage élevé d'éléments d'actif d'une catégorie donnée, si ce n'est au fil de la croissance enregistrée avec les années. On a dit qu'un des gros problèmes de

**[Texte]**

had 60 or 65 per cent of its assets in real estate. They did not do this overnight.

I presume that you have a staff that looks into these things and monitors them. However, you may not. You may simply rely on OSFI. OSFI certainly did not do that. They waited until it got to 65 per cent before they decided to do something about it. Did you not see this as a sign of a potential problem?

**Mr. Gardner:** I think that Mr. Morson can give you a more finely detailed insight into how CompCorp functions.

CompCorp receives considerable information about the member companies. CompCorp assesses that information, but in terms of the information it gets and how it utilizes that information, it relies a great deal on the relationship that it has with OSFI.

**Senator Sylvain:** I want to hear Mr. Morson, but I do not want a long answer. When you look at the picture of an asset, if one class is very big, does that not automatically trigger something? What does it trigger in CompCorp?

**Mr. Alan Morson, President, Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation:** We have only a small staff. The staff of CompCorp is 13 people, including a life insurance company with \$450 million in assets. Thus, we are a lean organization.

As Mr. Gardner says, we receive the MCCSR information once a year. By examining that, we develop a watch list or an early-warning list. We then talk with OSFI. We try not to duplicate our efforts. We talk to OSFI about the companies for which we have concerns to see whether they have the same concerns, and, if so, to ascertain what is being done about the situation. Therefore, no, we do not go over, in detail, all of the statements that you are referring to for all of the companies.

**Senator Sylvain:** When you talk to OSFI, you are now thinking in terms of a CDIC-2, as one witness suggested, or something similar to that. Would your relationship with OSFI be such that you would want to be joined to OSFI or to CDIC? How do you see a new crown corporation fitting into this mould of the number of companies?

**Mr. Morson:** From where I am starting, it is not necessarily a crown corporation but, rather, achieving objectives. We should like to achieve the objectives without too much duplication of effort. Therefore, we have worked on developing a close relationship with OSFI.

**[Translation]**

la Confédération-vie était que de 60 à 65 p. 100 de son actif était constitué de biens immobiliers. Cela ne s'est pas fait du jour au lendemain.

Je suppose que vous avez du personnel chargé d'examiner ce genre de choses et d'en assurer le suivi. Toutefois, il est possible que cela ne soit pas le cas. Peut-être aussi que vous comptez sur le BSIF pour cela. Il est certain que le BSIF n'a pas assumé cette fonction pour la Confédération-vie. Il a attendu qu'une catégorie d'actif atteigne 65 p. 100 avant de décider d'intervenir. Ne voyiez-vous pas cela comme le signe d'un problème potentiel?

**M. Gardner:** Je pense que M. Morson pourrait vous donner plus de détails pertinents sur le fonctionnement de la SCIAF.

La SCIAF reçoit une multitude d'informations sur ses compagnies membres. Elle évalue ces informations, mais pour ce qui est de les obtenir et comment elle les utilise, elle compte beaucoup sur le BSIF.

**Le sénateur Sylvain:** J'aimerais que M. Morson nous fasse part de ses observations, mais de façon succincte. Quand on examine l'actif d'une compagnie, si une catégorie est disproportionnée, est-ce que cela ne devrait pas automatiquement nous faire réagir? Quelle réaction cela suscite-t-il dans le cas de la SCIAF?

**M. Alan Morson, président, Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes:** Le nombre de nos employés est très restreint. La SCIAF emploie 13 personnes, et elle englobe une compagnie d'assurance-vie dont la valeur d'actif atteint 450 millions de dollars. On peut donc dire que nous sommes le contraire d'une grosse entreprise.

Comme l'a dit M. Gardner, nous recevons l'information relative au MPMRCE une fois l'an. Nous examinons cette information, après quoi nous établissons des listes de surveillance ou de détection précoce. Nous discutons ensuite de la situation avec le BSIF. Nous essayons d'éviter le dédoublement des efforts. Nous discutons avec le BSIF des compagnies qui nous inspirent de l'inquiétude pour voir s'il voit les choses comme nous et, si tel est le cas, nous nous assurons que des mesures sont prises pour remédier à la situation. Il est donc vrai de dire que nous n'examinons pas en détail tous les documents dont vous parlez concernant toutes les compagnies.

**Le sénateur Sylvain:** Quand vous discutez avec le BSIF, vous le faites dans le contexte d'une nouvelle formule pour la SADC, ou de quelque chose de semblable, comme l'a souligné un des témoins. Entretenez-vous avec le BSIF des relations telles que vous voudriez vous y intégrer ou encore être annexés à la SADC? De quelle façon une nouvelle société d'État pourrait-elle s'adapter à cette formule, compte tenu de toutes les compagnies qui existent déjà?

**M. Morson:** Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de créer une nouvelle société d'État; ce qui importe c'est d'atteindre les objectifs fixés. Nous voulons atteindre ces objectifs sans qu'il y ait un trop grand dédoublement des efforts. C'est pourquoi nous nous sommes employés à établir des relations étroites avec le BSIF.



[Text]

As stated in our submission, we would like to be able to access more information than we are able to, and if we can solve that problem, as well as the problem of access to funds, then we have achieved the objectives. If we can work closely with them — there are more preventive measures, OSFI has the powers it needs, and we have access to funds — we think we can solve those problems.

**Senator Sylvain:** I wish to turn to another point that was raised. Mr. Gardner said something about protection for those instruments which the insurance companies provide that are in direct competition with banks and trust companies. What are those instruments? How do they differentiate from whatever instruments you issue that are not in competition with banks and trust companies?

**Mr. Gardner:** There are a number of areas of overlap, but the principal one would be products of the banking and deposit-taking industry labelled "term deposits" and "guaranteed interest certificates". In the life and health insurance industry, they would be called "accumulation annuity contracts".

From the consumer's point of view, whichever label the product carries, the financial institution takes in money with a promise to deliver back that money, and more, at a future point. There is product substitutability that is quite easy to have. Also important to the consumer is the degree to which there is a form of guarantee that goes with it.

When CompCorp was formed, there was a considerable strength of feeling in favour of some degree of coinsurance on the part of the consumer. Since we are in competition for that kind of business, which is very important to both industries, and since the deposit-taking institution had no coinsurance — in other words, there was 100 per cent protection — that ended the debate within our industry. We felt compelled to go the route. That will give you a flavour of the kind of pressure at work and how inequities disturb us.

**Senator Sylvain:** CompCorp covers all of these instruments right now, whether it be whole life, annuities, RRSPs, or whatever else. Is that correct?

**Mr. Gardner:** As long as there is a policyholder relationship, CompCorp covers them up to their limit.

**Senator Sylvain:** Some of these things could just as easily have been covered by CDIC, if I understand you correctly. Is that correct?

**Mr. Gardner:** Only if they were issued by a deposit-taking institution.

**The Chairman:** If your objective in setting up CompCorp was, essentially, to cover products comparable to products covered by CDIC, why did you go beyond that and cover all of your products?

[Traduction]

Comme nous l'avons déclaré dans notre mémoire, nous aimerions avoir accès à plus d'informations que ce n'est le cas actuellement, et si nous pouvions résoudre ce problème, ainsi que celui de l'accès au financement, nous estimerions avoir atteint nos objectifs. Si nous réussissons à travailler en étroite collaboration avec le BSIF (en supposant que d'autres mesures de prévention soient ajoutées, que le BSIF ait les pouvoirs dont il a besoin et que nous ayons accès au financement) je pense que nous pourrions régler nos problèmes.

**Le sénateur Sylvain:** J'aimerais revenir à une autre des questions qui ont été soulevées. Monsieur Gardner a évoqué la possibilité de protéger les instruments offerts par les compagnies d'assurances qui sont en concurrence directe avec ceux des banques et des sociétés de fiducie. De quels instruments s'agit-il? Comment se différencient-ils de ceux qui ne sont pas en concurrence avec les banques et les sociétés de fiducie?

**M. Gardner:** Il y a plusieurs domaines de chevauchement, mais le principal serait les produits des «dépôts à terme» et les «certificats de placement garantis» offerts par les banques et les institutions de dépôts. Dans l'industrie de l'assurance-vie et de l'assurance maladie, ces instruments seraient désignés par l'expression «contrats de rente en capitalisation».

Ce que le consommateur retient, quel que soit le nom donné à un produit, c'est qu'il confie de l'argent à une institution financière qui promet de le lui rendre plus tard avec majoration. L'interchangeabilité des produits ne pose pratiquement pas de problèmes. Ce qui importe aussi aux yeux du consommateur est la garantie qui accompagne les produits.

Quand la SCIAF a été créée, l'industrie était très en faveur du principe de coassurance, selon lequel le consommateur assume une part de risques. Comme nous sommes en concurrence à ce niveau, qui est très important pour les deux industries et que les institutions de dépôts n'avaient pas de coassurance (autrement dit, il y avait une protection de 100 p. 100) le débat a pris fin au sein de notre industrie. Nous nous sommes sentis obligés de continuer sans coassurance. Vous voyez donc les pressions auxquelles nous sommes soumis et les effets négatifs que l'inégalité des chances peut avoir sur nous.

**Le sénateur Sylvain:** Dans le moment, la SCIAF garantit tous ces instruments, qu'il s'agisse d'assurance vie entière, de rentes, de RÉER ou de tout autre produit. Cela est-il exact?

**M. Gardner:** Pour autant qu'il y ait rapport avec le titulaire de police, la SCIAF garantit ces produits jusqu'à la limite prescrite.

**Le sénateur Sylvain:** Si je comprends bien, certains de ces produits pourraient tout aussi bien être garantis par la SADC.

**M. Gardner:** Seulement s'ils sont émis par une institution de dépôts.

**Le président:** Si vous avez créé la SCIAF essentiellement pour garantir les produits comparables à ceux garantis par la SADC, pourquoi avez-vous voulu aller plus loin et garantir tous vos produits?

[Texte]

**Mr. Gardner:** Our objective initially was not to cover only those products where we were in competition with the deposit-taking industries, but also to provide protection against the failure of a member company to all consumers of the company's products, whether health insurance, life insurance, or what have you.

**The Chairman:** On page 9, you outline three potential options. Are you proposing that, under any of those three options, all products would be covered, or only products which compete with deposit-taking institutions?

**Mr. Gardner:** I am speaking here as a member of the industry. We want to continue to provide protection to all consumers of our products, regardless of the kind. We have no regrets about having that broad coverage.

**The Chairman:** Pardon me if I am blunt, but is there not a fundamental flaw in the logic of your basic position?

The logic of your basic position in this document and other presentations to us by the CLHIA and other members of the industry has always been that you need a level playing field. Certain types of products which you provide are similar to products provided by deposit-taking institutions, and if those products sold by deposit-taking institutions are insured under the Canada Deposit Insurance Corporation, your products ought to be treated similarly. That is a very logical and sound argument which has been supported by the committee in the past.

In your answer a minute ago, you in fact go substantially beyond that. You then take a leap of logic from that position to a position that says therefore we ought to insure all products of the industry. Are we insuring products, which has been the logical basis of your position at the beginning, or are we insuring the industry? The first one is pretty logical to me. The second one can be debated in a few minutes when it becomes my turn. I am troubled by the lack of intellectual coherence of the argument.

**Senator Sylvain:** You are saying to me that when I sell a whole life policy, it is going to have an accumulated savings built up that people can borrow against. That is not a whole lot different from having money in the bank where it is covered. Compare that to a term policy, where there is no accumulated savings. You pay your money: If you die, someone collects; if you do not, it is dead, and there is nothing coming back, no savings element.

I agree with Senator Kirby. I would like to understand what it is that you want to cover that is in competition with the banks and the trust companies. I would understand whole life.

**The Chairman:** Alternatively, what is the argument for going way beyond that?

**Mr. Mark Daniels, President, Canadian Life and Health Insurance Association:** May I take a shot at the question? I think it has some historical antecedents. I believe that there were two principal reasons why the industry got into the business of

[Translation]

**M. Gardner:** Au départ, notre objectif n'était pas de garantir seulement les produits pour lesquels nous étions en concurrence avec les institutions de dépôts, mais aussi pour protéger, en cas de faillite, tous les consommateurs qui achètent les produits de nos compagnies membres, qu'il s'agisse d'assurance maladie, d'assurance-vie ou de toute autre forme d'assurance.

**Le président:** À la page 9, vous présentez trois options possibles. Est-ce que vous proposez, pour toutes ces options, que tous les produits soient garantis ou uniquement les produits pour lesquels vous êtes en concurrence avec les institutions de dépôts?

**M. Gardner:** Je parle ici en tant que membre de l'industrie; nous voulons continuer de protéger toutes les personnes qui achètent nos produits, peu importe lesquels. Nous n'envisageons pas de réduire l'ampleur de nos garanties.

**Le président:** Pardonnez-moi d'être aussi direct, mais n'y a-t-il pas une lacune fondamentale dans la logique de votre position?

La logique de votre position, dans ce document et dans d'autres communications qui nous ont été faites par l'ACAP et d'autres membres de l'industrie, a toujours été que vous demandiez l'égalité des chances. Certains des produits que vous offrez sont semblables à ceux des institutions de dépôts, et si les produits de ces dernières sont assurés par la Société d'assurance-dépôts du Canada, les vôtres doivent pouvoir l'être aussi. Le comité a toujours appuyé cet argument qu'il considère comme étant sensé et logique.

Dans la réponse que vous avez donnée il y a quelques instants, vous alliez beaucoup plus loin et appliquiez la même logique pour endosser une position voulant qu'il faille aussi assurer tous les produits offerts par l'industrie. Est-ce que ce sont les produits que nous assurons, ce qui était la logique de votre position au départ, ou est-ce que c'est l'industrie? Je trouve logique de vouloir assurer les produits, mais je suis contre l'idée d'assurer l'industrie, et je n'aurais besoin que de quelques minutes pour justifier mon point de vue. Le manque de cohérence de cet argument me dérange.

**Le sénateur Sylvain:** Vous êtes en train de me dire que les polices d'assurance vie entière que je pourrais vendre donneraient lieu à une capitalisation des épargnes permettant aux gens d'emprunter. Cela n'est pas tellement différent que de placer de l'argent dans une banque qui offre une garantie. Comparons cela à une assurance temporaire où il n'y a pas de capitalisation des épargnes. Dans ce cas, vous payez votre prime et si vous mourez, quelqu'un touche l'argent; si vous restez en vie, l'assurance prend fin, rien ne vous revient, il n'y a pas d'élément d'épargne.

Je suis d'accord avec le sénateur Kirby. J'aimerais comprendre quels sont les produits que vous voulez garantir qui sont en concurrence avec ceux des banques et des sociétés de fiducie. Je comprendrais toujours dans le cas de l'assurance vie entière.

**Le président:** Autrement, quels sont les arguments que vous avanceriez en faveur d'une protection plus étendue?

**M. Mark Daniels, président, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes:** Puis-je essayer de répondre à la question? Disons qu'il faut se reporter en arrière. Je pense qu'il y avait deux raisons principales qui ont motivé



## [Text]

CompCorp. The principal reason, and the reason that had us move when we did, was an extraordinary statement by the ministers responsible for financial institutions, right across the country, from the provinces and the federal government. They announced to the industry quite bluntly, "Either you put in a consumer protection plan, or we will do it for you." We had less than three months.

Hindsight may serve us well in this case. The industry decided to put their own plan in, rather than leave it up to the various governments. However, let us be clear. That was a very important impetus. Behind that, there was a growing concern on the part of the industry, which you see mirrored in this presentation, that at least half our product was in direct competition with the banks.

We have to be clear as well about the fact that a lot of the product is bundled up in inseparable ways. I am sure that Mr. Garneau and Mr. Gardner, who know the products much better than I, will confirm that universal life, whole life, and other products where you have accumulation and insurance, are all bound up.

The fact of the matter is, senator, and this is the important point, that it does not make administrative sense. You might be able to carve off the term life part of the business, but the rest of the products are all bound up. Some are savings; some are pure savings. That is what we mean when we talk about the 50 per cent of our premium income which is directly comparable.

Essentially, we have a situation here that I do not think would allow us, from an administrative point of view, to unbundle it and cover the pure insurance products with a separate plan, and the savings products under something like CDIC.

**Senator Sylvain:** I asked the question knowing that that was going to be the answer, because I have been in the business long enough to know that too many of these things are totally confusing, as far as where they would fit in. Even actuaries, and most accountants whom I have met in my life, have a tough time sorting these things out.

Suppose you were to be able to form some sort of a new organization that would take care of all of these instruments that you have out. Would you now touch on the question of coinsurance which you mentioned, Mr. Garneau, a little while ago? Is this something that you would like to see incorporated into whatever it is that could be done with the program?

**Mr. Garneau:** As Mr. Gardner referred to a minute ago, coinsurance has been discussed within the industry over the years. However, since coinsurance did not exist with CDIC, we decided not to go any further with that possibility. If there is some solution that could be applied to both, that then is an option that we would certainly be prepared to discuss. We are in

## [Traduction]

l'industrie à former la SCIA. La principale raison, et celle qui nous a fait agir, fut la déclaration incroyable faite par les ministres responsables des institutions financières à l'échelle de tout le pays, tant sur le plan provincial que fédéral. Ces derniers ont carrément dit à l'industrie: «Ou bien vous adoptez vous-même un régime de protection du consommateur, ou alors c'est nous qui le ferons à votre place.» Nous avions moins de trois mois pour réagir.

Je pense qu'avec le recul, nous comprendrions mieux la situation. L'industrie a décidé d'établir son propre régime, plutôt que d'en laisser le soin aux pouvoirs publics. Soyons clairs cependant. Cet élément a exercé une grande force d'impulsion. Au fond, l'industrie se préoccupait de plus en plus, comme en témoigne notre exposé d'aujourd'hui, de ce qu'au moins la moitié de ses produits étaient en concurrence directe avec ceux des banques.

Nous devons aussi établir clairement qu'un grand nombre de produits sont inextricablement liés. Je suis certain que M. Garneau et M. Gardner, qui connaissent les produits beaucoup mieux que moi, confirmeront que l'assurance-vie universelle, l'assurance vie entière et d'autres produits comportant un élément de capitalisation et d'assurance sont tous liés.

Le fait est, sénateur, que cela pose des problèmes administratifs insolubles, et c'est là le point important que je voulais souligner. Il peut être possible d'isoler l'assurance vie temporaire, mais tous les autres produits demeurent liés. Certains comprennent un élément d'épargne, d'autres sont de l'épargne pure et simple. C'est ce que nous voulons dire quand nous précisons qu'environ 50 p. 100 des recettes générées par les primes sont directement comparables.

Essentiellement, dans la situation où nous sommes, je ne pense pas que nous puissions, du point de vue administratif, séparer les produits et garantir les produits d'assurance pure et simple au moyen d'un régime distinct et les produits d'épargne, par l'intermédiaire d'un organisme comme la SADC.

**Le sénateur Sylvain:** J'ai posé la question en sachant ce que vous alliez répondre, car je suis dans le secteur depuis assez longtemps pour savoir que trop de produits sont extrêmement difficiles à classer. Même les actuaires, et la plupart des comptables que je connais, ont beaucoup de difficulté à catégoriser tous les produits qui existent.

Imaginez que vous soyez en mesure de mettre une nouvelle organisation sur pied pour garantir tous les instruments que vous vendez. Monsieur Garneau, voulez-vous à présent revenir à la question de la coassurance que vous évoquiez il y a quelques instants? S'agit-il d'un concept que vous voudriez que l'on intègre à la nouvelle orientation que l'on pourrait donner au programme?

**M. Garneau:** Comme M. Gardner le disait il y a quelques minutes, au fil des ans, le concept de coassurance a fait l'objet de nombreuses discussions dans l'industrie. Toutefois, comme la SADC n'avait pas retenu ce concept, nous avons décidé de ne pas donner suite à cette possibilité. S'il existe une solution que l'on pourrait appliquer autant dans notre cas que dans celui de la

[Texte]

competition, and if our plan is too different from the CDIC's plan for banks, particularly in the case of accumulation fund —

**Senator Sylvain:** So coinsurance is necessary, but not necessarily coinsurance. It comes back to us all the time.

**Mr. Garneau:** In answering some of your questions, I do not know that I can use my title as chairman of the association, because I do not want to speak on behalf of the association when no formal decision has been taken.

This is why I would oppose coinsurance starting with dollar number one. If it is invoked at a certain level, then I am certainly open for discussion. Would it be fair to ask the ordinary Canadian — to use a phrase that has been used in the House of Commons on many occasions — to coinsure his or her deposit when he or she is not in the position to understand all the details of a balance sheet, particularly the balance sheet of a life insurance company?

As taxpayers, we pay — and we, the industry, pay — for OSFI and other regulators. They are paid to protect citizens, too. I would not like to see a double accounting all the time; however, after a certain level, whether it be \$60,000 or \$40,000, I am certainly open to suggestions. I would not be prepared to support a plan that would mean coinsurance from the first dollar. We need a certain coverage for people who cannot think about depositing a dollar in a bank or a life insurance company. Even though they may wish to analyze the financial statement, they probably could not.

I have been in the business for many years, and there are many differences between life insurance companies and banks. I have been a chairman and CEO in both industries, so I know they are completely different entities.

**Senator Sylvain:** I tend to agree with you, although the last Superintendent of Financial Institutions we had before this committee said that it is up to people to check with their insurance companies to find out whether they are proper or not, and to only buy from those companies that are going to last. I suggested that most presidents of companies do not know if their companies are going to last 10 years, let alone 40, which might be the term you are going to buy.

**Mr. Garneau:** Citizens have a responsibility, but I do not think Madam or Monsieur Tout-le-Monde can do that.

Why are OSFI and the other regulators there? They protect the citizens. A minimum protection should be given without coinsurance.

**Senator Sylvain:** This morning, speaking to Ms Labarge about the creation of OSFI and the CDIC, she indicated an accentuation towards deposit-taking institutions, not insurance.

[Translation]

SADC, nous serions très certainement prêts à en discuter. Nous sommes confrontés à la concurrence, et si notre régime est trop différent de celui que la SADC a élaboré pour les banques, particulièrement en ce qui a trait au fonds de capitalisation...

**Le sénateur Sylvain:** Alors, la coassurance si c'est nécessaire, mais pas nécessairement la coassurance. On en revient toujours à cela.

**M. Garneau:** Je ne répondrai pas à toutes vos questions en qualité de président du conseil d'administration de l'association, car je ne veux pas parler en son nom, étant donné qu'aucune décision officielle n'a été prise.

C'est pourquoi je m'oppose à ce que la coassurance s'applique dès le premier dollar. Si on veut l'appliquer à un niveau donné, j'accepterai volontiers de discuter de la question. Serait-il juste de demander au Canadien ordinaire (pour employer une phrase entendue à maintes reprises à la Chambre des communes) de coassurer son dépôt quand il n'est pas en mesure de comprendre toutes les données d'un bilan, particulièrement de celui d'une compagnie d'assurance-vie?

Nous, les consommateurs, payons, et l'industrie paye, pour le BSIF et les autres organismes de réglementation, qui eux sont payés pour protéger les citoyens. Je n'aimerais pas qu'il y ait constamment une double comptabilité, mais passé un certain niveau, que ce soit 60 000 ou 40 000 dollars, je suis ouvert à la discussion. Je ne suis pas prêt à appuyer un plan de coassurance à partir du premier dollar. Nous avons besoin d'une certaine protection pour les gens qui ne peuvent déposer de l'argent dans une banque ou investir dans une compagnie d'assurance-vie. Même si ces personnes voulaient analyser les bilans des institutions, elles ne seraient probablement pas en mesure de le faire.

Je travaille dans le secteur depuis de nombreuses années, et je puis vous dire qu'il y a beaucoup de différences entre les compagnies d'assurance-vie et les banques. J'ai été président du conseil d'administration et chef de la direction au sein des deux industries, alors je sais qu'il s'agit de deux entités complètement différentes.

**Le sénateur Sylvain:** Je serais plutôt d'accord avec vous, même si le dernier surintendant des Institutions financières qui a comparu avant vous devant ce comité a déclaré que c'était aux gens de vérifier la solidité financière de leur compagnie d'assurances et de ne traiter qu'avec les compagnies appelées à durer. J'ai répondu que la plupart des présidents d'entreprise ne savent pas si leur société va durer dix ans, encore moins quarante, ce qui peut correspondre à la durée du contrat envisagé.

**M. Garneau:** Les citoyens ont des responsabilités, mais je ne pense pas que madame ou monsieur Tout-le-Monde soit en mesure de se protéger ainsi.

Pourquoi le BSIF et les autres organismes de réglementation existent-ils? Pour protéger les citoyens. Il faut qu'un minimum de protection soit accordé sans coassurance.

**Le sénateur Sylvain:** Ce matin, lorsque nous avons interrogé Mme Labarge au sujet de la création du BSIF et de la SADC, elle a déclaré que ces organismes visaient principalement les



*[Text]*

In your dealings with these offices, have you found that the difference between the type of business you are in as opposed to the banking business is well understood by OSFI or the CDIC?

Can they understand the difference between a short-term operation such as GICs and the accumulation of savings, and the protection that goes into a policy where you sort out the capital bits from the expense bits?

**Mr. Garneau:** I have never discussed that particular aspect with OSFI or CDIC. I really could not answer that question. Perhaps Mr. Gardner could.

I would be prepared to personally support the idea of a crown corporation. If you do that, however, the differences are so great that there would be two separate bodies, because we are not comparing apples to apples at all.

**Mr. Gardner:** My relationship with the government regulator does not cover its entire history. I do not know what the title was, but I think the equivalent of the Superintendent of Insurance was probably in place before the counterpart in the banking industry was.

**Senator Sylvain:** That is right.

**Mr. Gardner:** Within the OSFI organization there has always been a very strong and clear understanding of the insurance business which, over many years, has worked to Canada's advantage. I do not think there is any confusion in the minds of those who have had responsibility for regulating the insurance industry.

**Senator Sylvain:** Insurance companies traditionally rely on their actuaries to foretell the future. The actuary normally takes into consideration marketing aspects. They look at mortality rates, potential investment rates over any number of years, growth of expenses, and they meld these and other things together, which of course have their outgrowth from the ability of the administration and the sales force to foretell where the economy is going. With that in mind, they give you a rate at which to sell a particular product.

I have yet to hear of an insurance company going broke because they were not able to foretell their marketing or control their expenses. However, when it comes to investment returns, this is normally where insurance companies fail. They fail on investments. Investment seems to be the big thing. Investment, to me, is done under the direction of the board of directors.

With respect to the company I was with, the board of directors told me how much I could put into stocks and bonds, and how much I could buy from Canada. These things were clearly laid out.

I am trying to get to a generality here. I am not applying it to any one company.

If you agree with me that what usually sinks an insurance company is investment, and investment is the responsibility of the board of directors, maybe that is where we should pay more

*[Traduction]*

institutions financières plutôt que les compagnies d'assurances. Dans vos rapports avec le BSIF ou la SADC, avez-vous eu l'impression que ces organismes comprenaient bien ce qui distingue les compagnies d'assurances des banques?

Sont-ils en mesure de comprendre ce qui distingue un produit à court terme comme le certificat de placement garanti et la capitalisation des épargnes de la protection que confère un contrat qui fait la distinction entre le capital et les dépenses?

**M. Garneau:** Je n'ai jamais parlé de cette question avec le BSIF ou la SADC. Je ne puis vraiment pas répondre à votre question. Peut-être M. Gardner le pourrait-il.

Personnellement, je suis prêt à appuyer l'idée d'une société d'État. Toutefois, la différence serait tellement importante qu'il faudrait deux entités distinctes, et que les comparaisons ne sauraient être que boiteuses.

**M. Gardner:** Je ne suis pas en rapport avec le responsable de la réglementation gouvernementale depuis son entrée en fonction. Je ne sais pas quel était le titre exact de la personne en cause, mais je pense qu'il s'agissait de surintendant des assurances, et que le poste existe probablement depuis plus longtemps que celui du surintendant des banques.

**Le sénateur Sylvain:** Vous avez raison.

**M. Gardner:** Il y a toujours eu au sein du BSIF une compréhension véritable du secteur de l'assurance, ce qui, au fil des ans, s'est avéré avantageux pour le Canada. Je ne pense pas qu'il y ait eu de la confusion dans l'esprit des personnes chargées de réglementer l'industrie.

**Le sénateur Sylvain:** Traditionnellement, les compagnies d'assurances ont compté sur leurs actuaires pour prédire l'avenir. En principe, l'actuaire prend en compte les divers aspects de la commercialisation. Il examine les taux de mortalité, le rendement des investissements sur toutes les durées, l'augmentation des dépenses, et il combine toutes ces données ainsi que d'autres informations. Bien entendu, le succès est fonction de la capacité de l'administration et des responsables des ventes à prévoir la tournure que prendra l'économie. Ces données en tête, il vous indique le prix auquel vous pouvez vendre un produit donné.

Je n'ai pas encore entendu dire qu'une compagnie d'assurances ait fait faillite parce qu'elle avait été incapable d'établir sa stratégie de commercialisation ou de limiter ses dépenses. C'est le rendement des investissements qui constitue leur principal problème. À mon avis, c'est au conseil d'administration qu'il appartient de s'occuper des investissements.

Le conseil d'administration de la compagnie qui m'employait m'a indiqué combien je pouvais investir en actions et en obligations et pour quelle somme je pouvais acheter des titres du Canada. Ces données étaient présentées très clairement.

Je parle en général. Il ne s'agit pas d'appliquer ce que je dis à une compagnie donnée.

Si vous êtes d'accord avec moi pour dire que ce sont généralement les investissements qui posent des problèmes aux compagnies d'assurances, et que les investissements relèvent de la

[Texte]

attention, have rules to control that aspect, and make CompCorp more profitable than it is going to be in the near future.

Would you agree with that premise?

**Mr. Gardner:** I would agree with your assessment, especially in recent years where the make-up of the asset portfolio, at least to a life insurance company, has taken on increasing importance. As a result, the various professions involved in the life insurance industry have been working for a number of years now, and have a considerable body of knowledge in place with respect to understanding credit risks and interest rate risks.

The potential impact of those risks on the continuation of a life insurance company is now receiving considerable attention through techniques such as cash flow testing and dynamic solvency testing.

I think you are correct in identifying that a major risk to a life insurance company is its asset portfolio. Secondly, I believe that within companies and the regulatory apparatus there is an increasing quantity and quality of attention being paid to those risks and how they should be managed.

**Mr. Morson:** When CompCorp was initially set up, we anticipated that our major problems might be on the liability side rather than the asset side. This ties back into your question about CDIC knowledge. CDIC knowledge on the asset side is similar to what CompCorp knowledge would be. Where the two businesses are so different is on the liability side.

As an example on the insurance liability side, Confederation Life is continuing to collect premiums. Contracts are continuing, and people need to have continuing coverage.

If someone has a \$200,000 life insurance policy and they are healthy, they can go next door; they do not care. If they have a \$200,000 life insurance policy and they are sick but not dead, they do not have a claim; they have a real problem. A significant difference comes into play on the liability side.

**Senator Sylvain:** I could not agree more. That is the main difference between our operations. You cannot recoup your health normally in time to get a new policy, but you can always earn a little more money and stick it in the bank.

**Senator Meighen:** Mr. Garneau, I have one supplementary question to the question Senator Sylvain was asking about the \$60,000 in coinsurance. I tend to share your personal view that you should not start with dollar one.

The thrust of my question involves your personal opinion as to whether the \$60,000 is in the right ball park. One chief executive officer is talking about \$600,000. Do you think \$60,000 is an

[Translation]

responsabilité du conseil d'administration, nous pourrions peut-être accorder une plus grande attention à cet aspect de la gestion, établir des règles de contrôle et rendre la SCIAP plus rentable qu'elle n'est appelée à l'être dans un proche avenir.

Êtes-vous d'accord avec moi sur ce point?

**M. Gardner:** Je partage votre point de vue, surtout à cause de l'importance croissante que revêt ces dernières années la constitution d'un portefeuille de valeurs, du moins pour les compagnies d'assurances. Pour cette raison, les divers spécialistes de l'industrie de l'assurance-vie déploient des efforts depuis quelques années, et aujourd'hui, leurs connaissances des risques liés au crédit et aux taux d'intérêt sont considérables.

Les répercussions que ces risques sont susceptibles d'avoir sur la durée d'exploitation d'une compagnie d'assurance-vie font aujourd'hui l'objet d'une attention considérable, notamment au moyen d'analyses de la trésorerie et d'examen dynamiques de solvabilité.

Je pense que vous avez raison de dire qu'un des principaux risques que court une compagnie d'assurance-vie est lié à son portefeuille de valeurs. Je pense aussi que les compagnies et les organismes de réglementation accordent une attention plus poussée à ces risques et à la façon dont ils doivent être gérés.

**M. Morson:** Quand la SCIAP a été créée, nous avions prévu que nos plus grands problèmes seraient liés au passif plutôt qu'à l'actif. Cela rejoint la question que vous avez posée au sujet des connaissances de la SADC. Les connaissances de la SADC en matière d'actif sont sensiblement les mêmes que celles que la SCIAP pourrait avoir. La grande différence entre les deux organismes se situe au niveau du passif.

À titre d'exemple du passif d'une compagnie d'assurances, notons que la Confédération-vie continue de percevoir des primes. Les contrats restent en vigueur, et il est essentiel que les assurés continuent d'être protégés.

Si une personne souscrit une police d'assurance-vie de 200 000 \$ et qu'elle est bien portante, elle peut toujours s'adresser à une autre compagnie, cela ne le dérange pas, mais si elle est malade sans être mourante, elle est confrontée à un réel problème, et il existe une différence importante du point de vue du passif.

**Le sénateur Sylvain:** Je suis entièrement d'accord avec vous. C'est bien là que se situe la principale différence entre nos deux organisations. En principe, il n'est pas possible de recouvrer la santé à temps pour souscrire une nouvelle police, mais on peut toujours gagner un peu plus d'argent et le déposer à la banque.

**Le sénateur Meighen:** Monsieur Garneau, je voudrais poser une autre question à la suite de celle du sénateur Sylvain qui s'interrogeait sur le seuil de 60 000 \$ en ce qui a trait à la coassurance. Comme vous, j'ai tendance à penser qu'il ne faut pas que la coassurance s'applique dès le premier dollar.

Ma question a pour but d'obtenir votre opinion personnelle quant à la pertinence du seuil de 60 000 \$. Le chef de direction d'une entreprise évoquait la somme de 600 000 \$. Pensez-vous



[Text]

appropriate amount with or without coinsurance for Monsieur and Madam Tout-le-Monde?

**Mr. Garneau:** I personally think that someone who has to manage a few million dollars certainly has the ability or can pay for the expertise to invest his or her funds. I do not think that the public should be involved in terms of protection. This is why I would say that there should be a limit. I am prepared to discuss whether it should be \$60,000 or \$70,000, but I would certainly disagree with unlimited protection.

**Senator Meighen:** And in that range, rather than the \$600,000 range?

**Mr. Garneau:** Yes.

**Senator Meighen:** Would you prohibit stacking, that is, buying a whole bunch of \$50,000 GICs in different institutions?

**Mr. Garneau:** A number of customers are asking for that, as they do in banks. When they have reached the limit of \$60,000 in one bank, they move to another one. It is done and has been since the beginning of the CDIC.

In the life insurance industry, it is much more difficult because each company probably has a different set of underwriting, or different views on that. If you have to go to four or five underwriters, you have to pay the fee four or five times. There is a limit to that, unless companies, through a mechanism of reinsurance or coinsurance, can reach the same objective, but it is much more difficult for life insurance than it is for term deposits.

**Mr. Gardner:** If I may, to demonstrate that these are personal views, I would like to put forward a contrary one.

**The Chairman:** I thought you were going to say contrary to one which we had on Tuesday afternoon.

**Mr. Gardner:** No. First, CompCorp provides a consumer protection plan. I believe it important to allow market factors to work and to involve the consumer. I guess I have more faith in the ability of the consumer to have an understanding and to influence, by that understanding, what companies do.

Second, as the Senate committee pointed out in its previous report, this is an insurance program and, therefore, it has to, one way or another, be self-funding, so the scope of the benefits has to be within the realm of what is feasible by assessments, however they are collected from the insured public.

To the extent one raises limits for everyone, one is increasing the cost of that plan. If I were entering into an examination of the subject that would lead me to a conclusion that I would argue strongly for, I suspect I would probably reach the conclusion that I would have higher limits, but I would also introduce a much

[Traduction]

que 60 000 \$ constitue pour monsieur et madame Tout-le-Monde une somme appropriée, avec ou sans coassurance?

**M. Garneau:** Personnellement, je pense que celui qui dispose de quelques millions de dollars a certainement les moyens d'obtenir les conseils d'un spécialiste quant à la façon d'investir son argent. Je ne pense pas que le public doive assumer sa propre protection. C'est pourquoi je dirais qu'il doit y avoir une limite. Je suis prêt à discuter de la question à savoir si cette limite doit être de 60 000 \$ ou de 70 000 \$, mais je ne suis pas d'avis qu'il faille une protection illimitée.

**Le sénateur Meighen:** C'est là que vous situez la limite plutôt qu'aux alentours de 600 000 \$, n'est-ce pas?

**M. Garneau:** Oui.

**Le sénateur Meighen:** Êtes-vous contre la diversification de fonds, c'est-à-dire l'achat dans différentes institutions d'un grand nombre de certificats de placement garanti de 50 000 \$?

**M. Garneau:** C'est ce que demandent un bon nombre de clients, comme ils le font dans les banques. Quand ils atteignent le plafond de 60 000 \$ dans une banque, ils s'adressent à une autre banque. C'est ainsi que les choses se passent depuis les débuts de la SADC.

Dans l'industrie de l'assurance-vie, cela est beaucoup plus difficile, car chaque compagnie offre probablement différents types de polices ou à un point de vue différent. Si vous devez vous adresser à quatre ou cinq assureurs, vous devez payer les frais quatre ou cinq fois. Une telle façon de procéder a ses limites, à moins que les compagnies, grâce à un mécanisme de réassurance ou de coassurance, puissent atteindre le même objectif, mais cela est beaucoup plus difficile dans le cas de l'assurance-vie que des dépôts à terme.

**M. Gardner:** Si vous me le permettez, j'aimerais donner un exemple qui va à l'encontre de celui de M. Garneau, ce qui démontrera que nous exprimons des points de vue personnels.

**Le président:** Je croyais que vous alliez dire qui allait à l'encontre d'un des exemples qui a été cité mardi après-midi.

**M. Gardner:** Non. Pour commencer, la SCIAF offre un régime de protection du consommateur. Je pense qu'il est important de laisser jouer les forces du marché et d'associer le consommateur à la prise de responsabilités. Je suppose que j'ai davantage confiance au consommateur pour comprendre de quoi il retourne et influencer par le fait même les façons de procéder des compagnies.

Deuxièmement, comme le comité sénatorial le soulignait dans son précédent rapport, il s'agit d'un programme d'assurance qui doit, d'une façon ou d'une autre, s'autofinancer, ce qui veut dire que les indemnités doivent être fonction de ce que l'on estime possible; toutefois, ce sont les assurés qui doivent fournir les sommes prévues au titre des indemnités.

Dans la mesure où on porte à un niveau plus élevé les limites prévues pour tous, on augmente le coût du régime. Si je devais procéder à un examen devant m'amener à une conclusion que je soutiendrais fermement, je pense que ce serait de porter la limite à un niveau plus élevé, mais j'instaurerais par ailleurs un élément de

[Texte]

stronger element of coinsurance, and probably also risk-related charges on the premium assessments as well, or perhaps the surcharges that CDIC uses. On balance, I would probably put more of the responsibility, one way or another, into the hands of the immediate consumer.

**Senator Meighen:** In those difficult days of August, you were quoted as saying that CompCorp was the cheaper option for those contemplating involvement in a bailout of Confederation Life.

If that is so, it would seem to me that it raises some interesting questions. It would imply that we are not adopting the best methods to ensure the survival of the financial institution, but rather, we are merely concentrating our efforts to compensate those who will lose. Surely, we will all agree that the best solution in most circumstances would be not to have failures.

If a company contemplating bailout — because of reasons which I would like you to tell me — were more inclined to wait for CompCorp to take action rather than to find a solution before it was necessary to turn to CompCorp, then it seems to me that we have the cart before the horse. Am I missing something?

**Mr. Morson:** The quote from the newspaper was a bit of a misquote.

**Senator Meighen:** And that never happens to any of us! I do not know why you should be surprised.

**Mr. Morson:** I never said that the bailout did not work because this was a cheaper option. In my opinion, it came from them saying, "Do you think it will cost more than \$600,000?", which is the capital they were looking for. I tried to explain to the reporters the difference between putting in capital, in order for it to be a going concern, versus what the losses would be when one has an insolvency. This is particularly true when CompCorp's responsibility is only for the Canadian operation, whereas when one is putting capital in, it goes into the worldwide operation.

That was the background context. I did not actually suggest that it would be cheaper. The fact of the matter is, because we are only responsible for Canadian operations, that if the company were to fail eventually, certainly it would be a lot cheaper for us to look after just the Canadian operations, rather than put capital in which did not work.

**Senator Meighen:** I wanted to ask you about that, because it would seem to me that most deposit-taking institutions are dealing with an overwhelming majority of Canadians, whereas, in your business, there is a very large minority, if not majority, of policyholders outside the country.

**Mr. Morson:** In terms of liabilities, yes. In terms of number of companies, no. Most of the smaller companies are Canadian only, but the larger ones are international.

[Translation]

coassurance beaucoup plus important et, probablement, des frais liés aux risques dans la détermination des primes, ou peut-être les surcharges exigées par la SADC. En fin de compte, je demanderais, au consommateur d'assumer, d'une façon ou d'une autre, davantage de responsabilités.

**Le sénateur Meighen:** Pendant les jours difficiles que nous avons vécus en août, vous auriez dit que la SCIAP était l'option la moins coûteuse offerte à ceux qui envisageaient de renflouer la Confédération-vie.

Si tel est le cas, cela soulève, à mon avis, d'intéressantes questions. Cela voudrait dire que nous n'adoptons pas les meilleures méthodes pour assurer la survie des institutions financières, mais que nous nous bornons à indemniser celles qui sont appelées à faire faillite. Il est certain que nous serions tous d'accord pour dire que la meilleure solution serait qu'il n'y ait pas de faillites du tout.

Si la compagnie qui envisage de se faire renflouer (pour des raisons que je vous demanderais de m'expliquer) attendait que la SCIAP intervienne plutôt que de trouver une solution, cela équivaldrait à mettre la charrue avant les boeufs. Ai-je bien tout compris?

**M. Morson:** J'ai été mal cité par le journal.

**Le sénateur Meighen:** Cela n'arrive jamais à aucun d'entre nous! Je me demande bien pourquoi vous devriez être étonné.

**M. Morson:** Je n'ai jamais dit que le plan de sauvetage n'avait pas fonctionné parce qu'il constituait une solution moins coûteuse. Selon moi, la méprise vient de ce que les journalistes ont demandé si le plan de sauvetage coûterait plus de 600 000 \$, ce qui était le capital dont la compagnie avait besoin. J'ai essayé de leur expliquer la différence qui existe entre injecter des capitaux pour remettre l'entreprise à flot, et les pertes que les problèmes d'insolvabilité peuvent entraîner. Cela est particulièrement vrai de la SCIAP, qui ne s'occupe que des activités canadiennes, alors que dans le cas des autres compagnies, les capitaux injectés servent à financer les activités internationales.

Voilà pour le contexte. Je n'ai pas dit que le plan de sauvetage constituerait une option moins coûteuse. Le fait est que comme nous ne sommes responsables que des activités canadiennes, si une compagnie devait faire faillite, il serait certainement beaucoup moins coûteux pour nous de ne nous occuper que de ces activités canadiennes, que d'injecter des capitaux qui ne donneraient aucun résultat.

**Le sénateur Meighen:** Je voulais vous poser la question parce qu'il me semble que la plupart des institutions de dépôts comptent une clientèle très majoritairement composée de Canadiens, alors que dans votre secteur, une très vaste minorité, si ce n'est une majorité, de titulaires de polices résident à l'extérieur du pays.

**M. Morson:** Sur le plan du passif, oui. Sur le plan du nombre des compagnies, non. La plupart des petites compagnies n'exercent leurs activités qu'au Canada, tandis que les grosses compagnies le font à l'échelle internationale.



[Text]

**Senator Meighen:** Right. Certainly I, for one, have nothing against that. What does that do to our image in those larger companies' markets when their cousins in Canada are compensated and they get nothing?

**Mr. Morson:** They have their own compensation plans. In fact, in the United States, one of the things they have, which we talked about in our submission, is rehabilitation legislation. It falls short or comes before liquidation.

Companies such as Mutual Benefit Life in the United States were rehabilitated and there were savings for everyone as a result of that.

**Senator Meighen:** But for a Canadian company which fails that has American policyholders as customers, are those policyholders protected under American legislation?

**Mr. Morson:** Yes, they are. In fact, Mr. Gardner's company, which operates in Canada and the United States, will pay part of the cost from his U.S. operations for the U.S. policyholders of Confederation Life, if there is a cost.

**Senator Meighen:** At the risk of inviting another statement from you that you were misquoted — you may well have been — I think I read something to the effect that you said there was not enough time last week to put the bailout together. Was that just because of the circumstances of the particular moment and the particular situation, or was that because of the all-or-nothing situation in which we find ourselves in Canada in terms of intervention by a regulator? What was the reason there was not enough time in your view?

**Mr. Morson:** I think it was probably somebody else who was quoted as saying that. From what one has seen in the press, the consortium was not involved until very late in the game; that did not give it very much time.

**Senator Meighen:** Is there any lesson this committee should learn from that? Is there anything the legislator can do to change that? Why were they not involved earlier?

**Mr. Garneau:** We suggest in our brief that the regulator be given the possibility of sharing information with CompCorp or with CDIC-2. At the moment, they are bound by the confidentiality rule. As far as I understand, and I was not part of the consortium, even the consortium had to dig into all the files by themselves. It was not possible for OSFI to share all the information. Even the company which went through the due diligence process, not to mention Great-West, was bound by the confidentiality agreement that they had signed.

If a regulator could share some information at an appropriate time, it would probably allow a company the possibility to dig into the situation and be prepared to make decisions.

[Traduction]

**Le sénateur Meighen:** C'est vrai. Je n'ai certainement pour ma part rien contre un tel état de fait. Quel effet cela a-t-il sur notre image auprès des clients de ces grandes sociétés, qui voient que leurs cousins du Canada touchent des indemnités alors qu'eux ne reçoivent rien?

**M. Morson:** Ces marchés ont leurs propres régimes d'indemnisation. En fait, il existe aux États-Unis une loi régissant le redressement des entreprises en difficulté, dont nous avons parlé dans notre mémoire. Le processus prévu par la loi, s'il n'empêche pas la liquidation, intervient avant celle-ci.

Des compagnies comme la *Mutual Benefit Life* des États-Unis ont bénéficié d'un plan de redressement, ce qui a permis à tous les intéressés de réaliser des économies.

**Le sénateur Meighen:** Mais quand une compagnie canadienne dont les clients sont des Américains fait faillite, ces derniers sont-ils protégés en vertu de la loi américaine?

**M. Morson:** Oui, ils le sont. En fait, la compagnie de M. Gardner, qui exerce ses activités au Canada et aux États-Unis, assume une partie des coûts à même les budgets prévus pour ses activités américaines pour protéger les titulaires de polices de la Confédération-vie aux États-Unis, en admettant qu'il y ait des coûts à assumer.

**Le sénateur Meighen:** Au risque de vous entendre à nouveau dire que vous avez été mal cité (et il est bien possible que vous l'ayez été) j'aimerais dire qu'il me semble avoir lu que vous aviez dit qu'on n'avait pas eu suffisamment de temps la semaine dernière pour dresser un plan de redressement. Était-ce uniquement une question de moment et de situation, ou bien était-ce à cause de la situation du tout ou rien où nous nous trouvons au Canada lorsqu'il s'agit de faire intervenir un organisme de réglementation? À votre avis, est-ce pour cela qu'on n'a pas eu assez de temps?

**M. Morson:** Je pense que l'on citait probablement quelqu'un d'autre que moi. D'après ce qu'on a pu lire dans les journaux, le consortium n'est intervenu que très tardivement, ce qui ne lui a pas laissé beaucoup de temps pour agir.

**Le sénateur Meighen:** Y a-t-il des enseignements que ce comité devrait tirer de ce qui est arrivé? Y a-t-il quelque chose que le législateur puisse faire pour changer la situation? Pourquoi n'est-on pas intervenu plus tôt?

**M. Garneau:** Dans notre mémoire, nous suggérons que l'organisme de réglementation ait la possibilité de partager l'information qu'il détient avec la SCIA ou la nouvelle SADC. Pour le moment, il est lié par la confidentialité. D'après ce que j'ai compris, et je ne faisais pas partie du consortium, même celui-ci a dû étudier tous les dossiers lui-même. Le BSIF ne pouvait lui transmettre toute l'information qu'il détenait. Même la compagnie qui avait fait preuve de la diligence requise, pour ne pas mentionner la Great-West, était liée par l'entente de confidentialité qu'elle avait signée.

Si l'organisme de réglementation pouvait transmettre certaines informations au moment opportun, cela permettrait sans doute aux compagnies d'étudier la situation à fond pour être prêtes à prendre des décisions.

## [Texte]

I was not part of it. However, to make a decision such as that on a 10-day notice is not easy. I would not have wanted to be the CEO of a company, call a special meeting and go to my board asking to invest \$150 million, without having done all the investigation that is needed to make such a recommendation.

Correct me if I am wrong, but OSFI was bound by the confidentiality rule to repeat the exercise and start from zero.

**The Chairman:** If in fact OSFI will have the authority to give that kind of information to someone else, does that not mean, effectively, that you cannot have CompCorp in the private sector?

How can you possibly have a situation where the regulator would go to the competitors of a company in trouble and tell them that that company is in trouble, and say, "Here is all the information"? If we were to take the suggestion in your brief at the bottom of page 9 and the top of page 10 and make it practical, surely that implicitly says that you favour the option of CDIC becoming another crown corporation. Otherwise, how would you do it?

**Mr. Garneau:** Personally, I can support the view that you just expressed.

**Mr. Gardner:** I will begin, and then perhaps Mr. Morson would like to finish it. Whether the information comes from OSFI or CDIC-2 or CompCorp, what I would call an "industry solution" will not emerge unless you let the industry involve themselves with the facts of the matter so they can understand what is going on.

The question boils down to this: Is CompCorp sufficiently independent of the industry to have a useful role in that process? CompCorp has changed its governance. Initially, we did have some outside directors, on a voluntary basis. However, we have now increased the number. We now have an operations committee which gets involved. Perhaps CompCorp could still be the most efficient mechanism, but part of what might have to be done is to have a completely independent board of directors governing it. Perhaps that pushes it a long way toward a CDIC-2.

**The Chairman:** Tell me the difference between that and the CDIC. If you have a completely independent board of directors, and if you have the government guarantee that you are looking for, what is missing between that and making it CDIC-2?

**Mr. Gardner:** The CompCorp that I described could have stronger roots in the industry. For example, it could be governed and managed by people who have no current involvement in the industry but have strong experience. That may be replaceable through CDIC-2. However, I would not want to forecast that.

A CompCorp that is viewed as sufficiently independent to be able to deal —

## [Translation]

Je n'ai pas participé à la décision. Toutefois, prendre une décision comme celle-là à dix jours de préavis n'a pas été facile. Je n'aurais pas voulu être le chef de direction d'une compagnie qui convoque une réunion spéciale pour demander à son conseil d'administration d'investir 150 millions de dollars, sans avoir étudié la situation à fond, comme cela est nécessaire lorsque l'on fait une recommandation de cette importance.

Corrigez-moi si je me trompe, mais je crois que le BSIF, pour des motifs de confidentialité, a dû reprendre les étapes en partant du début.

**Le président:** Si le BSIF devait avoir le pouvoir de donner le type d'information dont on parle à une compagnie, cela ne voudrait-il pas dire, en fait, qu'il n'y a pas de place pour la SCIAIP dans le secteur privé?

Comment peut-on penser que l'organisme de réglementation puisse aller dire à ses concurrents qu'une compagnie est en difficulté en ajoutant: «Voilà, vous avez toute l'information.» Si nous devons appliquer la suggestion figurant au bas de la page 9 et au haut de la page 10 de votre mémoire, nous devrions, comme vous le dites implicitement, soutenir que la SADC doit devenir une autre société d'État. Nous n'aurions pas d'autre choix, n'est-ce pas?

**M. Garneau:** Personnellement, j'endosse l'opinion que vous venez d'exprimer.

**M. Gardner:** Je vais donner le début de la réponse; peut-être M. Morson voudra-t-il la compléter. Que l'information provienne du BSIF, de la nouvelle SADC ou de la SCIAIP, il ne sera pas possible de parvenir à ce que j'appellerais la «solution de l'industrie» si on ne permet pas à celle-ci de participer à l'analyse de façon à bien saisir la situation.

La question se résume à ceci: La SCIAIP est-elle suffisamment indépendante de l'industrie pour jouer un rôle utile dans le processus? Notons qu'elle a modifié ses mécanismes de régie interne. Au début, elle avait des administrateurs externes non salariés. Aujourd'hui, elle est dotée d'une structure plus vaste comprenant un comité opérationnel. Peut-être la SCIAIP peut-elle encore être la structure la plus efficace, mais il faudrait peut-être qu'elle soit, entre autres, dotée d'un conseil d'administration complètement indépendant. Peut-être cet argument milite-t-il beaucoup en faveur d'une nouvelle SADC.

**Le président:** Quelle différence y a-t-il entre cette formule et la SADC? Si le conseil d'administration est complètement indépendant et que l'on dispose des garanties gouvernementales recherchées, que faut-il de plus pour aboutir à une nouvelle SADC?

**M. Gardner:** Le type de SCIAIP que je viens de décrire pourrait être mieux implantée dans l'industrie. Par exemple, elle pourrait être dirigée et gérée par des personnes qui n'appartiennent pas à l'industrie mais qui ont une solide expérience. Cela pourrait peut-être se faire au moyen de la nouvelle formule prévue pour la SADC. Ce n'est toutefois pas ce que je prévois.

Donc une structure de la SCIAIP qui serait perçue comme étant suffisamment indépendante pour pouvoir...



[Text]

**The Chairman:** Independent of what?

**Mr. Gardner:** Sufficiently independent in terms of potential conflict, so that it could deal with and effectively broker a problem. It might well have access to a greater degree of industry understanding and competence in insurance than a CDIC-2 might have.

**Senator Meighen:** Perhaps CDIC-2 could engage some of these people; that is, former CEOs of member companies. I do not hear you arguing overwhelmingly for the maintenance of an industry-based solution.

**Mr. Gardner:** No. This was in the submission, but perhaps it is worth pointing out the role that CompCorp has provided, for example, in communicating with individual clients of the failed company. It also makes the whole problem belong more to the industry, which is where it should belong. When it is put in the hands of a CDIC, it tends not to belong to the industry any longer.

**The Chairman:** Deposit-taking institutions would not have that view of CDIC.

**Senator Sylvain:** I want to follow up on what was just said. The question of getting into a CDIC-2 type of situation raises this issue: When I was running insurance companies, it always seemed that there were quite enough regulations around; I did not need any more.

If we were to get into a CDIC-2 type of situation, would you expect that you would then be even further and more rigorously controlled or regulated by the regulators? Would that not be one of the effects of getting involved in this type of situation? How much could you take?

**Mr. Gardner:** It would depend on how CDIC-2 was formulated. It has been quite intriguing to see the press coverage and the submissions I have had a chance to see wherein CDIC-2 is held out as a solution to be strongly preferred. My interest is in identifying the capabilities that were not available in the case of Confederation Life, the problems that occurred, and how they can be addressed.

The structure of the organization can then be created to take care of it. It may well be a CDIC-2; it may be deemed preferable to modify CompCorp. However, I am much more interested in what we did not have that would have permitted us collectively to deal with the problem.

**Senator Sylvain:** Help us with another point, please. When we were talking about this situation, one of the first points we tried to come to grips with was the rationale for deposit insurance in the first place. In other words, why did we get it?

Someone wrote that the original rationale for having deposit insurance was to guarantee nominal value of the greater part of the domestic money supply deposits. Put another way, deposit insurance was there. It was intended to ensure that the public

[Traduction]

**Le président:** Indépendante par rapport à quoi?

**M. Gardner:** Suffisamment indépendante dans le cas où des conflits surviendraient, de façon à pouvoir intervenir et régler efficacement les problèmes. La SCIAF pourrait beaucoup mieux comprendre l'industrie et posséder de plus solides compétences et assurances que ne le pourrait une version modifiée de la SADC.

**Le sénateur Meighen:** Peut-être que l'on pourrait, dans la nouvelle SADC, engager certains des anciens chefs de direction des compagnies membres. Vous ne semblez pas être absolument en faveur d'une solution axée sur l'industrie.

**M. Gardner:** Non. Nous avons abordé la question dans notre mémoire, mais peut-être vaut-il la peine de souligner le rôle que la SCIAF a joué, par exemple, en communiquant avec les clients de la compagnie en faillite. Une telle façon de procéder permet de faire mieux comprendre que le problème est celui de l'industrie, à qui il revient de le régler. Quand la SADC prend un problème en main, l'industrie a tendance à ne plus s'en préoccuper.

**Le président:** Ce n'est pas ainsi que les institutions de dépôts perçoivent la SADC.

**Le sénateur Sylvain:** J'aimerais pousser plus loin votre raisonnement. L'idée de recourir à une formule modifiée de la SADC soulève le problème suivant: quand je dirigeais des compagnies d'assurances, j'avais toujours l'impression qu'il y avait bien assez de règlements. Je n'avais pas besoin qu'il y en ait davantage.

Si on devait recourir à une formule modifiée de la SADC, croyez-vous qu'il y aurait une réglementation ou des contrôles plus poussés et plus rigoureux? La situation n'aurait-elle pas pour effet d'entraîner de telles conséquences? Que seriez-vous prêts à accepter?

**M. Gardner:** Cela dépendrait de la façon dont la nouvelle SADC serait structurée. J'ai été assez surpris de voir, dans les journaux et les mémoires que j'ai eu l'occasion de lire, qu'une formule modifiée de la SADC semble de loin la solution la plus souhaitée. J'essaie de voir ce que l'on pourrait faire qui n'a pas été fait dans le cas de la Confédération-vie, les problèmes qui sont survenus et la façon dont on pourrait les régler.

On pourrait donner à l'organisation une structure qui serait efficace dans de telles situations. Il pourrait s'agir d'une formule modifiée de la SADC; peut-être vaudrait-il mieux par ailleurs modifier la SCIAF. Toutefois, je suis beaucoup plus intéressé à savoir ce qui nous a manqué qui nous aurait permis collectivement de faire face au problème.

**Le sénateur Sylvain:** Il y a autre chose que j'aimerais que vous nous aidiez à comprendre. Quand nous avons abordé la question, un des premiers points auxquels nous avons été amenés à nous attaquer a été la justification de l'assurance-dépôts. Autrement dit, pourquoi l'assurance-dépôts existe-t-elle?

Quelqu'un a écrit que l'assurance-dépôts avait été créée, au départ, pour garantir les valeurs nominales de la plupart des dépôts de la masse monétaire intérieure. Autrement dit, l'assurance-dépôts était en place. Elle avait pour but de permettre

## [Texte]

could have as much confidence as possible in the Canadian dollar on deposit in banks and trusts, and so on.

One of the Americans said that after acknowledging that the emphasis shifts with different times, he indicated that, in his view, protecting and stabilizing the payment system was the most important.

There is probably some merit to these views. If we are talking here about deposit insurance and the payment system, what would be an acceptable rationale for going from there to the insurance industry and protecting their particular products?

**Mr. Gardner:** This gives me an opportunity to address the unwarranted leap that I made earlier. I do not view CompCorp as a product protection plan or an insurance company protection plan. As the name indicates, CompCorp is a consumer protection plan.

Life insurance companies offer a variety of products. They offer protection against death and disability. They also offer a variety of investment products. The plan is there to protect the consumers of a company, whatever kind of product they take on.

In this day and age, the consumer in Canada is deemed to be entitled to such protection and CompCorp is there to provide it.

**Senator Sylvain:** The rationale here, then, is the payment system, without which nothing operates in the country at all. The effect of protecting the payment system is that you will protect the individual depositor. Can you work the insurance company into the payment system rationale and be even on the consumer exposure and the protection plan?

**Mr. Daniels:** That is a provocative question and one that we have talked about among ourselves. I will give you a personal response.

While the genesis of the CDIC might have been protection of the payment system, the elements of the CDIC now reach out well beyond what I would have thought the core of the payment system was about. If you want to redefine the elements of the payment system these days, I am quite sure they would not, among other things, include the whole regime of term deposits which, arguably, are a large chunk of what the CDIC is into right now.

If you were to try to redefine the CDIC to get back to the elements of the payment system, at that stage you would have to start looking seriously at the electronic payment system and be into credit balances.

My first answer is that the system has evolved. Secondly, the pillars that we have talked about have moved down, so that you have a mélange of products here. I am greatly attracted to Mr. Gardner's characterization of what we have, especially against the back drop of the point I raised here, namely, that it was the governments of Canada that got us to this threshold in the first place. It is a good thing we were there, because we have been able to further that.

## [Translation]

au public de se sentir en confiance le plus possible quand il déposait des dollars canadiens dans les banques, les sociétés de fiducie, et cetera.

Un des Américains a dit la même chose après avoir reconnu que les priorités changent avec le temps; il a aussi dit que ce qui importait le plus, selon lui, était de protéger et de stabiliser le système de paiements.

Il y a sans doute du vrai dans ce point de vue. Si on prend l'exemple de l'assurance-dépôts et du système de paiement, quel pourrait être l'argument qui justifierait que l'on applique les mêmes règles envers les compagnies d'assurances et que l'on protège aussi leurs produits?

**M. Gardner:** Vous me donnez l'occasion de rattraper la conclusion hâtive que j'ai faite tout à l'heure. La SCIAP ne constitue pas à mes yeux un régime de protection pour les produits ou les compagnies d'assurances. Comme son nom anglais l'indique, la SCIAP (CompCorp) est un régime de protection des consommateurs.

Les compagnies d'assurance-vie offrent divers produits, par exemple, de l'assurance-vie et de l'assurance invalidité, ainsi que divers produits d'investissement. Le régime en place a pour but de protéger les clients d'une compagnie, quel que soit le type de produits qu'ils achètent.

Aujourd'hui, on estime que les consommateurs du Canada ont droit à une telle protection et la SCIAP est là pour la leur donner.

**Le sénateur Sylvain:** C'est donc le système de paiements qui est en cause, car c'est la clé de l'économie. En protégeant le système de paiements, on se trouve à protéger chaque déposant. Peut-on utiliser la même justification dans le cas des compagnies d'assurances et demeurer équitable en ce qui a trait aux risques courus pas les clients et au régime de protection?

**M. Daniels:** Voilà une question qui peut soulever bien des discussions. Nous avons abordé le sujet entre nous. Je vais vous donner une réponse personnelle.

Même si au départ, le rôle de la SADC pouvait être de protéger le système de paiements, aujourd'hui ce rôle déborde largement de l'essentiel de ce système, du moins de l'idée que j'en ai. Si l'on voulait aujourd'hui redéfinir les éléments du système de paiements, je suis certain que l'on n'y intégrerait pas, par exemple, l'ensemble du régime de dépôts à terme qui, on peut le dire, compte pour beaucoup dans le rôle que joue la SADC à l'heure actuelle.

Si on essaie de redéfinir la SADC pour revenir aux éléments de base du système de paiements, il faudrait examiner attentivement le système de paiements électroniques et les soldes créditeurs.

Je dirais pour commencer que le système a évolué. Ensuite, les piliers dont nous avons parlé ont accusé un certain recul, et on se retrouve avec un mélange de produits. Je trouve très intéressante la manière dont M. Gardner explique ce que nous avons, particulièrement sur le fond de la question que j'ai soulevée, soit que c'est le gouvernement du Canada qui, après tout, nous a conduits où nous sommes. C'est une bonne chose que nous ayons été là, car nous avons pu progresser dans ce sens.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Gardner, you made one statement which I wrote down. You said that it is a consumer protection plan, and you went on to say that the consumer is deemed to be worthy of protection.

My question is very simple: Deemed by whom to be worthy of protection? You made it as a sort of a tautological statement, but who says they are deemed to be worthy of protection?

**Mr. Gardner:** Earlier this afternoon, some of the early history was given. CompCorp was formed primarily because of the initiative of governments, principally of provincial governments, who were anxious to see that the consumers within their provinces were protected against the failure of life, and property and casualty insurance companies. That was the driving force, and that is why I make the comment that it was deemed necessary to have a consumer protection plan.

**Senator Sylvain:** I read this rationale. These are not my words. I do not necessarily believe in them. As a matter of fact, philosophically, I do not believe in a deposit insurance system at all. If I did, I probably would believe in it more for life insurance companies than for deposit-taking institutions.

If we as a committee were to go to the government and say that we have looked at this thing and that it works this way, the first thing we would have to provide to the government is the basic thought behind all of this. What is the rationale? Why are we doing this? Maybe this payment business was fine 20 years ago, but perhaps it has evolved a great deal and we do not need it anymore.

That is why I want your help today in trying to find some imperative that says to a government, "Yes, we need this type of thing, and here is the reason why. Not only do we need it for deposit-taking institutions, we also need it for insurance institutions, and this is the way it could work."

However, you have to have a basic premise; I do not have one yet. I would like one of you four gentlemen to give us one.

**The Chairman:** Before Mr. Garneau tells us that the rationale is a bunch of provincial ministers of finance telling them that this is what ought to happen to get them out of a political problem, I am delighted to hear now from a former provincial Minister of Finance on that question.

**Mr. Garneau:** Unfortunately, I was not there at the time.

**The Chairman:** I know, but I could not resist.

**Mr. Garneau:** On the spur of the moment, I do not want to invent a rationale for a scheme that has existed for many years.

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Gardner, j'ai pris note d'une de vos observations. Vous avez dit que le régime était un régime de protection du consommateur, et vous avez poursuivi en disant que l'on estimait que le consommateur avait le droit d'être protégé.

Ma question est très simple: Qui estime que le consommateur a le droit d'être protégé? Votre déclaration avait quelque chose de tautologique, mais en fait, qui dit que le consommateur a le droit d'être protégé?

**M. Gardner:** Plus tôt au cours de l'après-midi, un bref portrait de l'histoire de la SCIAM a été tracé. On a dit que la SCIAM avait été créée principalement à l'initiative des gouvernements, surtout des gouvernements provinciaux, qui tenaient à ce que les consommateurs soient protégés en cas de faillites des compagnies d'assurances de personnes et de biens. Ce sont ces éléments qui ont motivé la création de la SCIAM; c'est pourquoi je dis que l'on avait jugé nécessaire de mettre sur pied un régime de protection des consommateurs.

**Le sénateur Sylvain:** J'ai lu cet argument. Mais ce n'est pas moi qui ai dit cela et je n'y crois pas nécessairement. En fait, du point de vue philosophique, je ne crois pas du tout au système d'assurance-dépôts. Si j'y croyais, ce serait sans doute plus pour les compagnies d'assurance-vie que pour les institutions de dépôts.

Si ce comité devait se présenter au gouvernement et disait qu'il a examiné le système, et qu'il fonctionne de telle façon, la première chose qu'on lui demanderait serait d'expliquer les principes qui sont à l'origine du système. Comment le système se justifie-t-il? Pourquoi avons-nous décidé de procéder de telle façon? Peut-être que cette histoire de paiements était justifiée il y a 20 ans, mais peut-être aussi que la situation a beaucoup évolué et que nous n'avons plus besoin du système.

Voilà pourquoi je veux que vous m'aidiez aujourd'hui à trouver des arguments irréfutables que nous pourrions présenter au gouvernement en disant: «Oui, nous avons besoin d'un tel système et voici pourquoi. Non seulement en avons-nous besoin pour les institutions de dépôts, mais aussi pour les compagnies d'assurances et voici comment il pourrait fonctionner.»

Mais il faut avoir une prémisse de base, et nous n'en avons pas encore. J'aimerais, messieurs, qu'un de vous quatre m'en fournisse une.

**Le président:** Avant que M. Garneau nous dise que le système se justifie du fait que des ministres des Finances des provinces ont dit qu'il fallait l'instaurer pour régler le problème politique qui sévissait, je serais heureux d'entendre à présent le point de vue d'un ancien ministre des Finances provincial.

**M. Garneau:** Malheureusement, je n'étais pas encore en fonction.

**Le président:** Je sais, mais je n'ai pas pu résister.

**M. Garneau:** Je ne veux pas, sous l'impulsion du moment, inventer une justification pour un programme qui existe depuis de nombreuses années.

**[Texte]**

We have a concentration of power in financial institutions, and I cannot see how an individual in his home can be in a position to make all of the decisions and all of the inquiries that he needs to make. It is a protection for the ordinary person. I believe that in a country where we accept such a concentration, we have to counterbalance that by something else. It is necessary to reassure the consumer of the stability of the system. It is a very low cost to have this type of security or stability in the system.

Look at Canadian history in our industry, in particular. I joined the company after the memorable November 15, 1988, and I was told by everyone that we created CompCorp just to answer the crap that came from governments. However, in over 100 years, an insurance company has never gone bankrupt. It was just to keep the Minister of Finance quiet and in a corner. I do not know why, but that was the reason. There is so much concentration that we need something to protect the consumer.

**Senator Sylvain:** Maybe that is the rationale we are looking for.

**Mr. Garneau:** I would like to add that no system will ever prevent everything. You can have had rules from one wall to the other and have had an inspector over the shoulder of every investor, but who could have predicted that in 1989 to rent space in downtown Toronto you would have to pay \$50 a square foot? Who would have thought that the real estate market would have collapsed to the point where space can now be rented in downtown Toronto and Montreal for \$2 a square foot?

It is something that happened rapidly. No one could have predicted that. We have had depressions in the past, but this is a lasting one, and there is still a 25 per cent vacancy rate in office buildings.

Life insurance companies have been the instrument to finance long-term investment. They had to suffer. According to the regulations and legislation, we did not have time to level that over a number of years as did the banks for foreign loans when 70 per cent of their capital disappeared. This time, the company did not have time to absorb that over a period of years. I would say that no financial institution could support any crash like the one we went through.

**Senator Sylvain:** I would like to pick up on one thing that you said. You talked about a low-cost way of doing this thing. Is it your view that CompCorp can and will recoup whatever losses it suffers by taxing your own members and those members will then, in turn, pass the tax along to the policyholders? At some point or another, will you balance your books? Whatever you have paid out, will you get it back from the policyholders?

**[Translation]**

Dans les institutions financières, les pouvoirs sont concentrés, et je ne vois pas comment un particulier peut, dans sa maison, être en mesure de demander tous les renseignements dont il a besoin pour prendre toutes les décisions qu'il doit prendre. Le système de paiements constitue une protection pour le citoyen ordinaire. Je crois que, dans un pays où on accepte une telle concentration des pouvoirs, il faut adopter des mesures qui permettent de rétablir l'équilibre. Il est nécessaire de rassurer le consommateur quant à la stabilité du système. Il n'en coûte pas beaucoup pour assurer ce type de sécurité ou de stabilité dans le système.

Regardez ce qui est arrivé au Canada dans notre industrie en particulier. Je suis entré au service de la compagnie après le 15 novembre 1988, qui fut un jour mémorable, et chacun m'a dit que nous avions créé la SCIAP juste pour faire contrepoids aux ennuis que nous causait les gouvernements. Toutefois, en plus de 100 ans, aucune compagnie d'assurances n'a fait faillite. Le système ne servait qu'à empêcher le ministre des Finances de mettre le nez dans nos affaires. Je ne sais pas pourquoi mais c'était la raison. Il y a tellement de concentration des pouvoirs que nous avons besoin de mesures pour protéger le consommateur.

**Le sénateur Sylvain:** C'est peut-être ça la justification dont nous avons besoin.

**M. Garneau:** J'aimerais ajouter qu'il n'y a aucun système qui puisse protéger contre tout. On aurait pu adopter une multitude de règlements et faire surveiller chaque investisseur par un inspecteur. Cependant, qui aurait pu prédire qu'il en coûterait 50 \$ le pied carré pour louer un bureau dans le centre-ville de Toronto en 1989? Qui aurait pu croire que le marché de l'immobilier s'effondrerait au point où il est aujourd'hui possible de louer des bureaux pour 2 \$ le pied carré dans le centre-ville de Toronto et de Montréal?

La situation a changé rapidement. Personne n'aurait pu prévoir cela. Ce n'est pas la première fois que nous sommes frappés par la récession, mais cette fois-ci elle dure, et le taux d'occupation dans les édifices à bureaux est encore de 25 p. 100.

C'est par l'intermédiaire des compagnies d'assurance-vie que l'on finance les investissements à long terme. La situation a été très difficile pour ces compagnies. Les lois et les règlements en vigueur ne nous ont pas permis de prendre le temps de répartir nos pertes sur plusieurs années, comme l'ont fait les banques pour les prêts étrangers quand 70 p. 100 de leur capital a été englouti. Cette fois, la compagnie n'a pas eu le temps d'absorber ses pertes sur plusieurs années. Je dirais qu'aucune institution financière n'aurait pu résister à la crise que nous avons vécue.

**Le sénateur Sylvain:** J'aimerais revenir sur une des choses que vous avez dites. Vous avez dit que nous avions les moyens de protéger le consommateur à peu de frais. Pensez-vous que la SCIAP peut et va récupérer les sommes qu'elle perd en imposant des frais à ses propres membres, lesquels vont à leur tour faire assumer ces frais par les titulaires de polices? Arriverez-vous éventuellement à balancer vos comptes? Pourrez-vous récupérer auprès des titulaires de polices les sommes que vous aurez déboursées, quelles qu'elles soient?



*[Text]*

**Mr. Gardner:** Indeed, that is a requirement on CompCorp and one of its bylaws. Before it can commit itself to support an actual loss, it must assure itself that it has the resources, which are really the assessments, current and future, from the membership.

**Senator Sylvain:** Are they legally binding?

**Mr. Morson:** They have all signed a contract.

**Mr. Gardner:** And a member company may not withdraw.

**Senator Sylvain:** If we had a CDIC-2, the same thing would presumably apply. All the companies would be in agreement with a zero sum gain. Eventually, you would have to pick up the money and put the cash back into the till. Is that the way it works?

CDIC is supposed to work like that, too, but I think they are in the hole now for about \$3.5 billion. I am not sure when the government will get its money back from that one.

**Senator Stewart:** Senator Sylvain has been very prescient; he has anticipated almost all of my questions.

**Senator Sylvain:** Did I steal all your best lines?

**Senator Stewart:** I was going to plough the field on a slightly different axis.

One introductory comment from a farm boy is this: Mr. Garneau tells us about the commercial real estate situation that developed in Toronto. I wonder if he has ever heard of the broiler syndrome. Twenty to thirty years ago, any farmer knew what the broiler syndrome was. Broilers were scarce. A farmer could build up a bunch of chickens very rapidly. The price could then plummet, and there would then be trouble.

I have even heard the broiler syndrome applied in the case of secondary school teachers. There are not enough teachers. There is a panic, and they all rush in.

We had a Minister of Agriculture, Mr. Whelan, who decided to bring in something called supply management as a solution to the what I will call the broiler syndrome. I hope you are not advocating that Mr. Whelan be brought back to provide supply management in the real estate industry.

**Mr. Garneau:** I do not think that life insurance companies have been the promoter of developing additional things. We did not initiate the project.

**Senator Stewart:** My point is simply that in a free market economy, there will be occasions when supply and demand will not be synchronized.

*[Traduction]*

**M. Gardner:** En effet, c'est là une exigence que la SCIAAP a inscrite dans son règlement. Avant que la SCIAAP puisse s'engager à assumer une perte, elle doit s'assurer qu'elle a les ressources pour le faire, c'est-à-dire, en fait, les sommes qu'elle compte percevoir auprès des membres actuels et futurs.

**Le sénateur Sylvain:** S'agit-il là d'une exigence qui a force de loi?

**M. Morson:** Toutes les compagnies membres ont signé un contrat.

**M. Gardner:** Et les compagnies membres ne peuvent se retirer du programme.

**Le sénateur Sylvain:** Avec une version modifiée de la SADC, la situation serait sans doute la même. Toutes les compagnies seraient d'accord pour qu'il n'y ait pas de changement net dans le fonds fixé. Il faudrait éventuellement récupérer l'argent pour le remettre dans la caisse. C'est bien comme cela que ça fonctionne, n'est-ce pas?

La SADC est sensée fonctionner comme ça elle aussi, mais je pense qu'elle est déficitaire de 3,5 milliards de dollars. Je ne sais pas quand le gouvernement va pouvoir récupérer les fonds qu'il y a investis.

**Le sénateur Stewart:** Le sénateur Sylvain est très intuitif, il a deviné presque toutes les questions que j'allais poser.

**Le sénateur Sylvain:** Est-ce que je vous ai coupé l'herbe sous le pied?

**Le sénateur Stewart:** Je voulais aborder la question sous un angle légèrement différent.

Voici l'exposé d'introduction que pourrait faire un jeune agriculteur. Monsieur Garneau nous a parlé de la situation qui règne dans l'immobilier à Toronto. Je me demande s'il a déjà entendu parler du syndrome du poulet. Il y a vingt ou trente ans, tous les agriculteurs savaient ce qu'était le syndrome du poulet. Les poulets étaient rares. Un agriculteur pouvait constituer un élevage de poulets très rapidement. Alors les prix chutaient, et les agriculteurs se trouvaient en difficultés financières.

J'ai même vu le syndrome du poulet appliqué aux enseignants du secondaire. Il n'y a pas assez d'enseignants au secondaire. Alors c'est la bousculade pour s'inscrire en pédagogie.

Monsieur Whelan, un de nos anciens ministres de l'Agriculture, avait décidé d'appliquer une solution appelée la gestion de l'offre pour guérir ce que j'appelle le syndrome du poulet. J'espère que vous ne vous attendez pas à ce que l'on demande à M. Whelan de revenir pour que la gestion de l'offre soit appliquée au secteur de l'immobilier.

**M. Garneau:** Je ne pense pas que les compagnies d'assurance-vie aient fait quoi que ce soit pour que de nouveaux concepts soient élaborés. Nous ne sommes pas à l'origine du projet.

**Le sénateur Stewart:** Je voulais tout simplement dire que dans une économie de libre marché, il peut arriver que l'offre et la demande ne coïncident pas.

[Texte]

As I understand it, your industry, when confronted by almost an ultimatum from ministers of Finance, made a decision, and your decision was not to have CDIC-2, but to have CompCorp, a plan which would belong to the industry.

I assume that one of the reasons why your industry made that decision was to avoid government intrusion. One way the government might have intruded was through the addition of regulations over and above what Senator Sylvain called "enough regulation". There may have been other aspects of government intrusion which were deterrents.

Secondly, I suppose the industry believed that this would be less costly to the industry in one way or another.

You now seem to have changed your mind. One of the things you are saying is, "We ought to have CDIC-2 as a possibility." I ask myself why you have changed your mind. You are prepared to accept this government intrusion and the additional regulation. Just how much that would be, I do not know.

Is it because, as one insurance company executive implied, it will be difficult to explain the need to raise these assessments to shareholders at the next annual meeting, or is it something else you have mentioned, namely, that you found yourself in the Confederation Life situation without the authority to take the remedial action in the time that was available?

Perhaps it is a combination of the two. If you had to pick between those two, on which would you put the most weight?

**Mr. Garneau:** It may be that some of my colleagues who were involved in CompCorp's creation could comment on what the philosophical approach was at that time. I do not know.

Certainly there are two reasons. First, there was the magnitude of the problem that could have been created for the industry, and CompCorp does not have the backing of the government compared to CDIC. We wanted to make sure that we could fulfil our obligation to the consumer.

The second aspect is certainly the ability to intervene at a more appropriate moment. To do that and to intervene in the private activities of a moral person, which is a company, legislation is needed. It cannot be done as easily through a private mechanism as through a public mechanism.

**Senator Stewart:** You seem to be coming down firmly on the CDIC-2 model.

**Mr. Garneau:** I would not like to speak on behalf of the industry, because we have not canvassed all the CEOs. Personally, because of my previous career, I am more open to

[Translation]

D'après ce que je comprends, quand votre industrie a reçu une sorte d'ultimatum de la part des ministres des Finances, elle a dû prendre une décision, et ce ne fut pas d'opter pour une nouvelle SADC, mais plutôt de créer la SCIAP, un régime qui lui appartiendrait.

Je suppose qu'une des raisons pour lesquelles votre industrie a pris cette décision était qu'elle voulait éviter l'intrusion du gouvernement dans ses affaires. Le gouvernement aurait pu intervenir en instaurant d'autres règlements, plus de règlements encore que le sénateur Sylvain ne l'aurait voulu, lui qui pensait qu'il y en avait bien assez. D'autres facettes de l'ingérence gouvernementale ont sans doute joué aussi un rôle de dissuasion.

Je suppose de plus que l'industrie était d'avis que la formule qu'elle avait choisie serait moins coûteuse.

Il semble maintenant que vous ayez changé d'avis. Vous dites par exemple que vous devez pouvoir opter pour une version modifiée de la SADC. Je me demande pourquoi vous avez changé d'avis. Vous êtes prêt à accepter l'ingérence du gouvernement et des règlements supplémentaires. J'ignore l'ampleur que cela pourrait avoir.

Est-ce parce que, comme l'a dit le directeur d'une compagnie d'assurances, il sera difficile d'expliquer aux actionnaires, lors de la prochaine assemblée générale, qu'il était nécessaire de hausser les cotisations, ou bien est-ce pour une autre raison que vous avez déjà donnée, soit que vous vous êtes trouvé dans la même situation que la Confédération-vie, sans détenir les pouvoirs qui vous auraient permis de remédier à la situation avant qu'il ne soit trop tard?

Peut-être est-ce une combinaison des deux. Si vous deviez choisir entre ces deux raisons, quelle est celle qui, selon vous, aurait le plus de poids?

**M. Garneau:** Peut-être que que certains de mes collègues qui ont participé à la mise sur pied de la SCIAP pourraient vous expliquer quelle était l'approche philosophique adoptée à l'époque. Pour ma part, je l'ignore.

Il est certain que notre choix a été motivé par deux raisons. Premièrement, il y avait l'ampleur des problèmes auxquels l'industrie aurait pu être confrontée, et la SCIAP n'est pas appuyée par le gouvernement comme l'est la SADC. Nous voulions nous assurer que nous pouvions nous acquitter de nos obligations envers le consommateur.

La deuxième raison est, c'est certain, la capacité d'intervenir à un moment plus approprié. Pour intervenir dans les activités privées d'une personne morale, en l'occurrence une compagnie, il faut une loi. Il est plus facile d'intervenir au moyen d'un mécanisme public que d'un mécanisme privé.

**Le sénateur Stewart:** Il semble que vous soyez vraiment en train d'opter pour la version modifiée de la SADC.

**M. Garneau:** Je ne veux pas parler au nom de l'industrie, parce que nous n'avons pas sondé tous les chefs de direction. Personnellement, et à cause des fonctions que j'ai exercées avant,



[Text]

those things, but I certainly have no philosophical reason to oppose the CDIC type of organization.

**Mr. Gardner:** To answer your question, Senator Stewart, CompCorp was formed against a background where there had been no formal failures of any life insurance companies. Companies got into difficulty, and they were taken care of by companies within the industry. There was a background of a long, long period of unbroken success. That had a heavy hand in how CompCorp was formulated.

Unfortunately, since then, we have gone through a period of time where we have encountered other circumstances. You have correctly detected a change of viewpoint on the part of the industry. I do not think there is a consolidated position yet on what should be done. You are attempting to identify the driving force.

I find it difficult to untangle the two factors you have put your finger on. Whether it be in the form of a government guarantee which would permit, for example, CompCorp to go out and borrow, or whether it is direct government funding, access to financing is needed, I believe, if CompCorp or a mechanism is to have access to the full range of possibilities that exist for dealing with a troubled company.

Secondly, I believe that CompCorp or this proposed mechanism also needs earlier access in terms of information and the ability to intervene. Without that earlier access, even if CompCorp has the funding, it will be frustrated in trying to take advantage of the opportunities that are there.

Both factors are significant; both combine to give the mechanism a chance to intervene earlier and more effectively than is currently the case.

**Senator Stewart:** I have a follow-up question focusing on the assessments. CDIC-1 is supposed to recover its outlays. Therefore, in a sense, it is taxing its industry and thus its clients, if that is the right word. You would be doing the same sort of thing through CompCorp.

Is there a difference between your leading products, on the one hand, and the leading products of, let us say, a bank? Is the impact of those assessments more onerous in the case of insurance than in the case of a bank.

**Mr. Garneau:** Do you mean onerous for the company?

**Senator Stewart:** Yes, for the company, and perhaps for the short-run policyholder.

As I understand, a good number of your products relate to long-term obligations. Banks are much shorter term. In a sense, your wheel base is much longer. You are dealing with a clientele which perhaps covers a generation or a generation-and-a-half, whereas the bank may well be dealing with a six-month clientele. How would the impact of the assessment on the clientele differ?

[Traduction]

je suis plus ouvert à ce genre de choses; mais il est certain que sur le plan philosophique, je n'ai rien contre une organisation du type de la SADC.

**M. Gardner:** Pour répondre à votre question, sénateur Stewart, quand la SCIAAP a été créée, aucune compagnie d'assurance-vie n'avait jamais fait faillite, du moins officiellement. Les compagnies en difficulté étaient aidées par d'autres compagnies de l'industrie. Pendant très longtemps, le secteur de l'assurance-vie n'a connu que des succès. Cela a joué un rôle important dans l'orientation qui a été donnée à la SCIAAP.

Malheureusement, les choses ont changé depuis. Vous avez raison de dire que l'industrie a changé d'avis. Je ne pense pas qu'une position commune ait encore été formulée quant à ce qu'il faudrait faire. Vous essayez de déterminer quel doit être l'élément moteur.

J'ai de la difficulté à démêler les deux facteurs que vous avez relevés. Que ce soit sous forme d'une garantie gouvernementale qui permettrait, par exemple, à la SCIAAP de pouvoir emprunter, ou par le financement direct du gouvernement, il faut assurer l'accès au financement, je pense, si la SCIAAP ou un autre organisme doivent avoir accès à toutes les possibilités qui existent de renflouer une compagnie en difficulté.

Deuxièmement, je pense que la SCIAAP ou l'organisme que l'on propose doivent aussi obtenir plus rapidement l'information requise et être en mesure d'intervenir en temps voulu. Sans cela, la SCIAAP, même si elle dispose du financement dont elle a besoin, ne pourra se prévaloir des possibilités qui existent.

Les deux facteurs ont de l'importance, car en les combinant, on donne à l'organisme en place la possibilité d'intervenir plus rapidement et plus efficacement que cela n'est possible à l'heure actuelle.

**Le sénateur Stewart:** Je voudrais poser une autre question au sujet des cotisations. La SADC, dans sa forme actuelle, est censée récupérer ses mises de fond. Ainsi, en un sens, elle taxe, si je peux employer ce terme, l'industrie et, par conséquent, les clients. La même chose se produirait avec la SCIAAP.

Y a-t-il une différence entre vos principaux produits et ceux d'une banque, par exemple? Est-ce que les répercussions de ces cotisations sont plus coûteuses dans le cas d'une compagnie d'assurances que dans celui d'une banque?

**M. Garneau:** Voulez-vous dire coûteuses pour la compagnie?

**Le sénateur Stewart:** Oui, pour la compagnie et peut-être pour le titulaire d'une police à court terme.

D'après ce que je comprends, bon nombre de vos produits sont liés à des obligations à long terme. Ceux des banques sont beaucoup plus à court terme. D'une certaine façon, le cycle des placements que vous administrez est beaucoup plus long. Votre clientèle porte sur une génération ou une génération et demie tandis que celle des banques peut ne pas dépasser six mois. En quoi les répercussions des cotisations pour la clientèle peuvent-elle différer?

*[Texte]*

**Mr. Garneau:** Let us say that my father bought a life insurance policy on my life when I was born almost 60 years ago. Let us assume that that policy could not be changed and that the premium was fixed. When there is an additional charge from, let us say, the CDIC or CompCorp, we cannot change the pricing of the product because the company has committed itself for a long run. The assessment will certainly have a different impact. It has to affect our bottom line and our pricing for the new policy buyer.

As you say, we do not create money. Someone has to pay. One way or the other the consumer will pay for the insurance through the CDIC, CompCorp or whatever. However, this may result in a charge to the future generation of policyholders compared to the old policyholders. That is what makes our industry different.

If you invest in an RRSP certificate with a bank, you can change your certificate and go to another bank five years later or you can renew the certificate. It is a short-term piece of paper. Our industry, on the other hand, deals with policies. The policy is a contract. How can you change a contract without the consent of the insured?

We are bound by long-term commitment all the time, even in a comparable type of product. In the banking industry, the policy owner of an RRSP can change his carrier. As long as you remain with the same company, you are bound by the same type of contract. If he starts to build at 30, retires at 65, and remains with the same company to buy the annuity, he could have been with the same company for 35, 40 or 50 years. That makes the industry a bit different.

We suggest the mechanism be different from the actual CDIC to ensure that those who manage CDIC-2 be insurance people with an insurance background.

**The Chairman:** Mr. Morson?

**Mr. Morson:** Could I just add one further comment to your earlier question, Senator Stewart; that is, why did CompCorp start up the way it did?

At that time, CompCorp started up three months after the decision was made to do so. One of the reasons for doing it on a private basis — which is still relevant today — was to develop a single plan across the country that could be set up within three months' time without waiting for enabling legislation to be passed in each jurisdiction. Three months after making the decision, 95 per cent of the businesses across Canada in every province were covered.

At that time, the alternative seemed to be the CDIC. There was no recognition of the major difference in dealing with a bank, a trust company, and a life insurance company. Therefore, we were

*[Translation]*

**M. Garneau:** Disons que mon père a acheté une police d'assurance sur ma vie, quand je suis né il y a près de 60 ans. Disons que cette police ne pouvait être modifiée et que la prime était fixe. Quand des frais supplémentaires sont appliqués, disons par la SADC ou la SCIAP, il est impossible d'augmenter le prix du produit puisque la compagnie a pris un engagement à long terme. La cotisation aura certainement des répercussions différentes. Elle aura des répercussions sur nos résultats financiers et sur les prix que nous demanderons au nouveau titulaire de police.

Comme vous le dites, nous ne créons pas d'argent. Quelqu'un doit payer. D'une façon ou d'une autre, le consommateur va payer pour l'assurance, que ce soit par l'intermédiaire de la SADC, de la SCIAP ou d'un autre organisme. Toutefois, la prochaine génération de titulaires de polices devra peut-être payer des primes supérieures à celles des clients de la génération précédente. C'est ce qui fait que notre industrie est différente.

Si vous souscrivez à un REER auprès d'une banque, vous pouvez encaisser votre certificat et vous adresser à une autre banque cinq ans plus tard ou bien choisir de renouveler votre certificat, qui est un effet à court terme. Par contre, ce sont des polices que notre industrie vend. Une police, c'est un contrat. Comment peut-on modifier un contrat sans le consentement de l'assuré?

Nous sommes constamment liés par des engagements à long terme, même lorsqu'il s'agit d'un produit comparable. Dans le secteur bancaire, le titulaire de police qui a souscrit à un REER peut changer d'émetteur. Aussi longtemps que l'on demeure avec la même compagnie, on est lié par le même type de contrat. La personne qui souscrit à un REER à 30 ans, prend sa retraite à 65, et demeure avec la même compagnie pour acheter sa rente, peut rester avec la même compagnie pendant 35, 40 ou 50 ans. En ce sens, l'industrie est un peu différente.

Nous suggérons que la nouvelle formule de la SADC soit différente de la formule actuelle de sorte qu'elle soit dirigée par des personnes provenant du secteur de l'assurance et ayant déjà de l'expérience dans ce domaine.

**Le président:** Qu'y a-t-il, monsieur Morson?

**M. Morson:** Puis-je ajouter quelque chose en ce qui a trait à la question que vous avez posée plus tôt, sénateur Stewart, c'est-à-dire pourquoi a-t-on donné au départ à la SCIAP la structure qu'on lui connaît?

La SCIAP a commencé à exercer ses activités trois mois après qu'on ait décidé de la mettre sur pied. Une des raisons pourquoi le secteur privé s'est chargé de créer un tel organisme était qu'il voulait mettre sur pied, à l'échelle du pays, un régime unique susceptible d'être implanté en trois mois, sans qu'il soit nécessaire d'attendre que des lois soient adoptées à chaque palier décisionnel. Notons que ce qui était pertinent au moment de la création de la SCIAP l'est encore aujourd'hui. Trois mois après que l'on ait décidé de créer la SCIAP, 95 p. 100 des compagnies d'assurances du Canada, dans chaque province, y avaient adhéré.

À l'époque, l'autre solution pour laquelle nous aurions pu opter était la SADC. Les gens ne voyaient pas qu'il y avait une grande différence entre traiter avec une banque, une société de fiducie et



[Text]

very concerned that the plan should not be a part of the CDIC, because the businesses were so different. There is a greater recognition of that now than there was at that time.

**The Chairman:** I remain, along with Senator Sylvain, unconvinced as to the argument for the public policy rationale for a CDIC-2 or some version of it. I think we have gone as far as we can go on that issue.

I will be happy if at some point you want to give a compelling argument, other than the one that you were pressured by provincial ministers 20 years ago, or a convincing argument that it is not possible to separate products so that comparable products to those insured by the CDIC could be insured. One can look at the cash surrender value of a life insurance policy. There are a variety of ways that the comparable product issue can be handled.

I do not think it is quite as complicated as Mr. Daniels has suggested, but we will not go through that.

At the bottom of page 8, you talk about the development of Standards of Sound Business and Financial Practice. You say it is in draft form. What is your sense of timing as to when they will be finalized?

**Mr. Morson:** We have had a review of the CDIC standards at the moment, of which there are eight. We have seen two more for insurance companies. A task force is looking at the details of those standards. We hope these standards can be implemented sometime in 1995. The work has to be gone through. We need an industry buy-in process, where the industry understands what the standards are about and agrees that they are reasonable.

**The Chairman:** When they are finalized, would you file them with the Clerk of the Committee.

On the top of page 9, you talk about changing your assessment structure to risk-related assessments. There has been some suggestion in the past — notably by the chartered banks — that the CDIC ought to have risk-related assessments.

The argument against that, which this committee has found compelling, has been that risk-related assessments require you to have an adequate statistical base on which to estimate the risk. If any industry ought to understand that argument, it is yours.

I have two questions: First, do you really think that that is possible? Second, if you did move to risk-related assessments, would you make that public? That is to say, would the purchaser

[Traduction]

une compagnie d'assurance-vie. Aussi, nous préoccupions-nous beaucoup de ce que le régime ne soit pas intégré à la SADC, étant donné les différences qui existaient entre les divers types d'entreprises. Aujourd'hui, on est plus conscients de ces différences qu'on ne l'était à l'époque.

**Le président:** À l'instar du sénateur Sylvain, je ne suis pas convaincu de la validité de l'argument voulant que l'on trouve dans la politique gouvernementale la justification d'une formule modifiée ou d'une autre version de la SADC. Je pense que nous sommes allés aussi loin que nous le pouvions dans cette voie.

J'aimerais que vous arriviez à nous fournir un argument irréfutable, et non pas que vous invoquiez le fait que vous avez agi sous les pressions exercées sur vous il y a 20 ans par des ministres provinciaux, ou encore que vous nous donniez un argument convaincant comme quoi il n'est pas possible d'établir une distinction entre les différents produits, de façon que les produits comparables à ceux assurés par la SADC puissent aussi être assurés. On pourrait aussi examiner la valeur de rachat d'un contrat d'assurance-vie. Il existe plusieurs façons de régler le problème des produits comparables.

Je ne pense pas que cela soit aussi compliqué que l'a indiqué M. Daniels, mais n'entrons pas dans les détails de la question.

Au bas de la page 8 de votre mémoire, vous parlez de l'élaboration de normes de saine gestion commerciale et financière. Vous dites en être au stade de l'ébauche. Selon vous, quand peut-on prévoir que les normes sortiront dans leur forme finale?

**M. Morson:** Nous sommes en train d'examiner les normes de la SADC, qui sont au nombre de huit. Il y en a deux de plus que nous pourrions ajouter pour les compagnies d'assurances. Un groupe de travail a été mis sur pied pour examiner ces normes en détail. Nous espérons pouvoir les mettre en application en 1995. Mais avant cela, nous devons terminer notre travail. Nous avons besoin d'un délai pour que l'industrie accepte ces normes, qu'elle comprenne leur raison d'être et reconnaisse qu'elles sont raisonnables.

**Le président:** Quand ces normes auront été finalisées, auriez-vous l'obligeance d'en remettre un exemplaire au greffier du comité?

Au haut de la page 9 de votre mémoire, vous parlez de modifier votre structure de cotisations pour une structure axée sur les risques. Il a été suggéré dans le passé, notamment par les banques à charte, que la SADC se donne une structure de cotisations axée sur les risques.

L'argument qui militait contre cette optique était qu'une structure de cotisations axée sur les risques nécessitait que l'on dispose de statistiques adéquates permettant de les évaluer. Le comité était d'avis que cet argument était incontournable. Si une industrie peut comprendre un argument comme celui-là, c'est bien la vôtre.

J'ai deux questions à poser. Premièrement, pensez-vous que cela est réellement possible et, deuxièmement, si vous décidiez d'adopter une structure de cotisations axée sur les risques, en

[Texte]

of a product of a particular insurance company be entitled to know the level of risk the industry had put on that company?

**Mr. Garneau:** I do not know how to answer that question, Mr. Chairman. We had a debate on it, and it is still ongoing in the industry. We had a task force which will report to the committee chairman, who is also president of Canada Life.

Certainly, there are pros and cons. Up until now, the smaller companies have disagreed with it because they think that it will place them in a worse position as compared to the larger companies.

**The Chairman:** That is exactly the same reason why the trust industry adamantly opposes risk-related premiums for CDIC.

**Mr. Garneau:** Now that Confederation has had its difficulties, the argument may differ somewhat. Certainly, it is a difficult problem. As such, the industry has not reached a decision yet. It is a question that is being studied.

**The Chairman:** Is it your intention to make your relative-risk assessments public?

**Mr. Gardner:** Perhaps I can tackle that question. Once again, I will give a personal answer, Mr. Chairman. I do not see any additional gains to be made by making such an assessment public.

**The Chairman:** If I were a purchaser of one of your products, I would regard, as probably the best reliable single piece of information that I could possibly be provided with, the industry's own assessment of the relative risk attached to company "X". It would be a compelling and useful piece of consumer information.

**Senator Stewart:** You are almost at the point of arguing that the automotive industry ought to grade their several products, are you not, Mr. Chairman?

**The Chairman:** They are suggesting that they will do the grading but keep it inside. That is a different issue.

**Mr. Gardner:** I agree with you, Mr. Chairman. However, I suggest that if it were considered to be desirable to make that kind of information public, then the regulator might as well publish quarterly how he views the different companies in terms of their security. I would get at that directly, if one wanted to do it.

**Mr. Daniels:** This morning we all took notice of the fact that Mr. Thompson of OSFI said, if I heard him correctly, that OSFI was of the view that it would publish the MCCR formula. They say that they will release information on the OSFI 54. If individual companies want to put their MCCR out, then that is all right with him. That is what I heard him say.

[Translation]

informeriez-vous le public? Autrement dit, l'acheteur des produits d'une compagnie d'assurances donnée aurait-il le droit de connaître le niveau de risque que l'industrie a attribué à cette compagnie?

**M. Garneau:** Je ne sais pas comment répondre à cette question, monsieur le président. Nous avons discuté de la question, le débat continue d'ailleurs au sein de l'industrie. Nous avons mis sur pied un groupe de travail qui va faire rapport au président du comité, qui est aussi le président de Canada-Vie.

Il est certain qu'il y a du pour et du contre. Jusqu'à présent, les petites compagnies ont exprimé leur désaccord quant à ce projet, car elles estiment qu'elles seront défavorisées par rapport aux grosses compagnies.

**Le président:** C'est exactement pour cela que les sociétés de fiducie s'opposent farouchement à ce que les primes de la SADC soient établies en fonction des risques.

**M. Garneau:** Compte tenu des difficultés que la Confédération-vie a connues, il est possible que l'on nuance cet argument. Il est certain que c'est un problème difficile. L'industrie comme telle n'a pas encore pris de décision. La question est à l'étude.

**Le président:** Avez-vous l'intention d'informer le public de ce que votre structure d'évaluation est axée sur les risques?

**M. Gardner:** Je pourrais peut-être tenter de répondre à la question. À nouveau, je vais donner une réponse personnelle, monsieur le président. Je ne vois pas ce que nous pourrions gagner de plus à informer le public de cette situation.

**Le président:** Si je devais acheter un de vos produits, je considérerais l'évaluation que l'industrie elle-même fait des risques relatifs que représenterait votre compagnie comme l'élément d'information sans doute le plus fiable que je puisse trouver. L'évaluation de votre propre industrie constituerait à mes yeux un document d'information déterminant et utile.

**Le sénateur Stewart:** Vous êtes presque sur le point de dire que l'industrie automobile doit classer tous les produits qu'elle fabrique, n'est-ce pas, monsieur le président?

**Le président:** Ils disent qu'ils vont établir un classement, mais sans en informer le public. Cela est différent.

**M. Gardner:** Je suis d'accord avec vous, monsieur le président. Toutefois, je pense que s'il était considéré comme étant souhaitable de rendre ce type d'information publique, il faudrait alors que l'organisme de réglementation publie trimestriellement la cote qu'il accorde aux différentes compagnies. C'est à cela que j'en viendrais directement, si c'est ce que l'on veut faire.

**M. Daniels:** Ce matin, nous avons tous remarqué que M. Thompson du BSIF a dit, si j'ai bien compris, que le Bureau avait l'intention de publier la formule MMPCRE. Le Bureau dit qu'il entend diffuser l'information figurant sur son formulaire numéro 54. Monsieur Daniels a dit qu'il n'avait pas d'objection à ce que les compagnies diffusent leur propre MMPCRE. C'est ce que j'ai compris qu'il a dit.



**[Text]**

I put it to you, senators, that by the time all that comes out this will be an additional piece of information in a spectrum of new information on companies that might make it interesting but not definitive.

**The Chairman:** At the bottom of page 11 you talk about improved market-clearing mechanisms. I understand how that would apply to a stock company. How would it apply to a mutual company?

**Mr. Garneau:** It could apply for a block of business, and also for a mutual company, if it were interested in merging with another company. It will act as a match-maker between two mutuals.

**The Chairman:** But the point is that it is different for the two.

**Mr. Daniels:** Absolutely.

**The Chairman:** I have one specific question with respect to your corporate governance comments on page 14 of your brief, because the subject has arisen in the hearings. The question involves an insurance company which is a wholly-owned trust company as a subsidiary. Therefore, the trust company is insured by CDIC under the current format.

It has been strongly suggested, both in the May-June hearings and also once in these hearings, that because the trust company ought to be regulated as an independent entity — that is, independent of the fact that its parent happens to be an insurance company — the board of the trust company ought to have a majority of independent directors on it — that is, directors who are independent of the parent company, either because they are in management or they sit on the board of directors of the parent company. Do you have any view on the wisdom of that advice to us?

**Mr. Gardner:** My only comment would be that our company owns a trust company and a majority of the directors on the board of the trust company are independent of management and independent of the board of directors of the life company.

**Senator Stewart:** In this context, what does the word "independent" mean?

**The Chairman:** That is an interesting question. How do you define "independent"?

**Mr. Gardner:** There is no overlap of the people involved.

**Senator Stewart:** You see my point, I am sure.

**The Chairman:** I assume you are using "independent" in the same way this committee urged to have it included in the Bank Act, which it eventually was. That is to say that you are not a major customer of the company, a part of management, do not sit

**[Traduction]**

Permettez-moi de vous dire, messieurs les sénateurs, qu'au moment où toutes ces informations finiront par sortir, elles ne feront que s'ajouter à toutes les informations à jour dont on disposera sur les compagnies, de sorte qu'elles seront intéressantes, mais pas déterminantes.

**Le président:** Au bas de la 11 de votre mémoire, vous parlez de mécanismes améliorés d'information sur les marchés. Je comprends comment cela peut s'appliquer à une compagnie par actions, mais comment cela s'appliquerait-il dans le cas d'une société mutuelle?

**M. Garneau:** Cela pourrait s'appliquer pour un groupe de compagnies, et aussi pour une société mutuelle, qui serait intéressée à fusionner avec une autre compagnie. Les mécanismes prévus serviraient à appairer les deux mutuelles.

**Le président:** Mais le fait est que c'est différent dans les deux cas.

**M. Daniels:** Tout à fait.

**Le président:** Il y a une question précise que j'aimerais poser en ce qui a trait aux commentaires sur la régie des sociétés que l'on peut lire à la page 14 de votre mémoire, car le sujet a été abordé dans les audiences. Il s'agit du cas d'une compagnie d'assurances qui possède une société de fiducie à titre de filiale exclusive, ce qui veut dire qu'elle est protégée dans le contexte actuel de la SADC.

On a beaucoup insisté, dans les audiences de mai et de juin et à une reprise au cours des présentes audiences, sur le fait que les sociétés de fiducie doivent être réglementées en tant qu'entités indépendantes (c'est-à-dire sans que l'on tienne compte que la compagnie mère est une compagnie d'assurances) leurs conseils d'administration doivent comporter une majorité d'administrateurs indépendants, c'est-à-dire qui n'ont aucun lien avec la compagnie mère, soit parce qu'ils font partie de la direction de cette compagnie ou qu'ils siègent au conseil d'administration de celle-ci. Selon vous, cette suggestion est-elle judicieuse?

**M. Gardner:** La seule chose que je pourrais dire est que notre compagnie est propriétaire d'une société de fiducie dont la majorité des administrateurs sont indépendants de la direction et indépendants du conseil d'administration de la compagnie d'assurance-vie.

**Le sénateur Stewart:** Dans ce contexte, que signifie le mot «indépendant»?

**Le président:** C'est une question intéressante. Comment définit-on le terme «indépendant»?

**M. Gardner:** Cela veut dire qu'il n'y a pas de chevauchement des fonctions.

**Le sénateur Stewart:** Vous comprenez ce que je veux dire, j'en suis certain.

**Le président:** Je suppose que vous utilisez le terme «indépendant» dans le même sens que le comité voulait qu'il ait dans la Loi sur les banques, ce qui a été le cas, soit que la personne en cause ne soit pas un client important de la compagnie, qu'elle ne

[Texte]

on the parent board, act as the company's lawyer, auditor, et cetera.

**Mr. Gardner:** That is correct.

**The Chairman:** OSFI asked this morning that they be given the power to appoint an external actuary to check the actuarial work being done by a company which they deem to be in trouble. This suggestion was also made by one of our witnesses.

Do you have any difficulty with that recommendation? Do you see any problems with it? Do you support it?

**Mr. Gardner:** On the contrary, we were apprised of that request at lunch. A number of us who discussed it were surprised that the regulator did not already have the power to use whatever tools the regulator felt appropriate, including the advice of an independent actuary.

**Mr. Garneau:** The company of which I am the CEO is a Quebec chartered company. The Quebec regulator has this power. He uses it regularly.

**Mr. Gardner:** When we discussed the point, we were led to believe that the regulator would like access to an independent actuary when a situation arose where the regulator felt that the regulator needed that access.

You would have a different answer from us, I think, if we were told that the regulator would like regular periodic reports from every company from an independent actuary. Then, perhaps, you might conclude that there is a duplication of work.

**The Chairman:** That was not the suggestion, as I heard the representatives of OSFI this morning. It was that, in their opinion, if a company were getting close to the edge of becoming a problem child for them, then they would have the right to have their own actuarial assessment done.

**Mr. Gardner:** It is my personal view, which I think would be shared in the industry, under those circumstances the regulator should have that power.

**Mr. Garneau:** According to the new accounting principles, I understand that, if for any reason the external auditor, who has to review all of the balance sheets and statements of a company, believes that he cannot trust a certain aspect, he can call an external actuary to review the situation before signing the financial statement.

That is in a case where credibility is in question. To do that on a regular basis would be very costly. It would cost twice as much.

**The Chairman:** Do you think that a CDIC-2, a public-type insurance agency, would help the industry to maintain its credibility in U.S. and British markets, for example, if a company were in trouble, more than CompCorp does?

[Translation]

fasse pas partie de la direction, qu'elle ne siège pas au conseil d'administration de la compagnie mère, qu'elle n'agisse pas à titre d'avocat ni de vérificateur de la compagnie, ni à aucun autre titre.

**M. Gardner:** C'est cela.

**Le président:** Ce matin, le BSIF a demandé qu'on lui accorde le pouvoir de nommer un actuaire externe pour vérifier le travail d'actuariat effectué au sein d'une compagnie censée être en difficulté. Cette suggestion a également été faite par un de nos témoins.

Que pensez-vous de cette recommandation? Pose-t-elle des problèmes? L'appuyez-vous?

**M. Gardner:** Au contraire, nous avons été informés de la requête du Bureau pendant le déjeuner. Ceux d'entre nous qui avons discuté de la question étaient surpris de constater que l'organisme de réglementation ne détenait pas déjà le pouvoir d'utiliser tous les outils qui lui semblaient appropriés, y compris l'avis d'un actuaire indépendant.

**M. Garneau:** La compagnie dont je suis le chef de direction est une compagnie à charte du Québec. L'organisme de réglementation québécois détient un tel pouvoir, et il l'utilise régulièrement.

**M. Gardner:** Lorsque nous avons discuté de la question, nous en sommes venus à penser que l'organisme de réglementation voulait pouvoir s'adresser à un actuaire indépendant quand il en ressentait le besoin.

Je pense qu'on ne vous a pas donné la même réponse qu'à nous, car on nous a dit que l'organisme de réglementation souhaitait être périodiquement informé par un actuaire indépendant de la situation de toutes les compagnies. Alors, là nous pourrions peut-être conclure qu'il y a un doublement du travail.

**Le président:** Ce n'est pas ce qui a été suggéré, si je me fie à ce que les représentants du BSIF ont déclaré ce matin. Ils ont dit qu'à leur avis si une compagnie était sur le point de devenir une source de problèmes pour eux, ils devaient alors avoir le droit de demander à leur propre actuaire d'analyser la situation.

**M. Gardner:** Je parle en mon nom personnel, et je pense que dans l'industrie on partage ce point de vue, mais j'estime que dans de telles circonstances, l'organisme de réglementation doit détenir ce pouvoir.

**M. Garneau:** Selon les nouveaux principes comptables, d'après ce que j'ai compris, quand le vérificateur externe qui doit examiner tous les bilans et les comptes d'une compagnie, estime, pour quelque raison que ce soit, qu'il a des raisons de douter de certains points, il peut demander à un actuaire externe d'analyser la situation avant de signer les états financiers.

Il s'agit là d'un cas où la crédibilité est en cause. Il serait très coûteux d'agir ainsi sur une base régulière. Il en coûterait deux fois plus.

**Le président:** Pensez-vous qu'une nouvelle SADC qui serait un organisme d'assurance public permettrait mieux que la SCIAP d'aider l'industrie à assurer sa crédibilité dans les marchés américains et britanniques, par exemple, si une compagnie était en difficulté?



[Text]

The reason I ask the question is because of what was said by three representatives of three U.S. bond rating agencies whom we heard on Tuesday morning. They made the observation that, in their view, one of the problems in the U.S. in particular, in terms of the collapse of Confederation, was a loss of consumer confidence as a whole in the industry.

Do you think that would have been in any way affected or made better if CompCorp had been a CDIC-2 model rather than its current one?

**Mr. Gardner:** I have not had sufficient feedback yet to really form a judgment on that. Mr. Morson might have some thoughts on it, because he has been working with some of those on the U.S. side.

**Mr. Morson:** The only reason they would have to feel that way would be if a CDIC-2 were more likely to save a company than CompCorp. If they save the company, then that would save the U.S. policyholders.

**The Chairman:** Who actually runs the insurance company for customers of an insurance company is not really the issue. The issue is with respect to the probability of their stepping in to save it.

On page 10 of your brief, you talk about three ways in which the regulation could become more proactive and anticipatory. Your first point has to do with more transparency. You have heard what OSFI said this morning in that regard. They are moving in that direction.

You then have two other items. One talks about strengthening the Superintendent's powers to provide information to potential other companies who could step in and help out. We had a brief discussion earlier about that being tricky to do if CompCorp were still run exclusively by the private sector.

The third point concerns the U.S. model for rehabilitation.

Do you see your second and third points as either/or, namely, you should do one or the other, but not both? In any event, what is your priority between the two? If public policy were to deal only with your second or third point, what is your preference?

**Mr. Garneau:** My hope is that the three would be given appropriate consideration.

**The Chairman:** They are not mutually exclusive?

**Mr. Garneau:** Not at all.

**Mr. Gardner:** Not at all.

**Mr. Garneau:** As far as the third point is concerned, it would certainly give additional possibilities for either OSFI or CompCorp, be it private or public, to have a bit of space between the time the difficulty is identified and the liquidation.

[Traduction]

Je pose cette question en raison de ce qu'ont déclaré les représentants de trois agences de cotation des États-Unis qui ont comparu devant nous mardi. Ils ont dit qu'à leur avis un des problèmes qui avait pu être décelé aux États-Unis en particulier, à la suite de la faillite de la Confédération, était la perte de confiance des consommateurs dans l'industrie.

Pensez-vous que la situation aurait été pire ou meilleure si la structure de la SCIAP avait été la même que celle de la nouvelle SADC?

**M. Gardner:** Je n'ai pas encore eu assez de rétroaction pour véritablement me former un jugement. Monsieur Morson pourrait peut-être faire certaines observations puisqu'il a travaillé avec certains des représentants américains.

**M. Morson:** La seule raison qui justifie une telle façon de penser serait que la nouvelle SADC soit mieux en mesure que la SCIAP de renflouer une compagnie. Si on réussit à redresser la situation de la compagnie, ce serait à l'avantage des titulaires de polices des États-Unis.

**Le président:** Pour les clients d'une compagnie d'assurances, il n'est pas vraiment important de savoir qui réglemente cette compagnie. Ce qu'ils veulent savoir c'est si l'organisme de réglementation interviendra pour la rescaper.

À la page 10 de votre mémoire, vous citez trois façons dont l'organisme de réglementation pourrait devenir plus proactif et plus clairvoyant. Le premier point que vous soulevez a trait à la transparence. Vous avez entendu ce qu'ont déclaré les représentants du BSIF à cet égard ce matin. Ils se dirigent dans cette voie.

Vous abordez ensuite deux autres questions. Dans une de ces questions, vous parlez de renforcer les pouvoirs du surintendant de façon qu'il puisse fournir de l'information aux compagnies qui sont susceptibles d'intervenir pour aider une compagnie en difficulté. Au cours de la brève discussion que nous avons eue plus tôt, nous avons établi que cela serait délicat si la SCIAP était encore exclusivement réglementée par le secteur privé.

La troisième question que vous abordez a trait au modèle de redressement des États-Unis.

Estimez-vous qu'il faille choisir entre la deuxième et la troisième option que vous avez présentées? Quoi qu'il en soit, des deux options, laquelle privilégiez-vous? Si la politique gouvernementale ne devait prendre en compte que la deuxième ou la troisième option, vers laquelle irait votre préférence?

**M. Garneau:** Ce que j'espère, c'est que les trois options soient étudiées comme elles le devraient.

**Le président:** Est-ce qu'elles ne s'excluent pas mutuellement?

**M. Garneau:** Non, pas du tout.

**M. Gardner:** Non, pas du tout.

**M. Garneau:** La troisième option permettrait au BSIF ou à la SCIAP, que la formule soit privée ou publique, de disposer d'un peu plus de temps entre le moment où il est perçu qu'une compagnie est en difficulté et celui de sa liquidation.

[Texte]

**The Chairman:** If one went the U.S. rehabilitation route, do you have a view as to whether or not the rehabilitator ought to be OSFI or CDIC? Should it be the insurer or the regulator? So far, we have heard evidence on both sides of the question.

**Mr. Garneau:** I would like to ask Mr. Morson to comment on that if I may, Mr. Chairman, because, as a result of our involvement with Confederation Life, he has been looking carefully at the U.S. model. I think he may have some views on it.

**Mr. Morson:** In the United States, a rehabilitator is appointed, effectively, by the court. That could be done in Canada. It could be OSFI, CompCorp or someone else. The rehabilitation process is reported to the court, and the court has the opportunity to restructure the arrangements with creditors and policyholders in order to come up with a solution that saves money for everyone.

**The Chairman:** Have any of you had any experience with the U.S. rehabilitation process? Would you care to comment, as individuals rather than in your official positions, on whether or not it is an effective process? What is the industry's general view of the U.S. rehabilitation process?

**Mr. Gardner:** I do not think there is a view yet, because the Canadian industry has only had contact in isolated cases. The fact that part of Confederation Life has been put under rehabilitation in the United States and how that plays out will ultimately affect how it plays out in Canada has certainly caught our attention. At this stage, we are going through the process of gaining the experience which would permit to us provide the input you are looking for.

**The Chairman:** Would anyone else like to comment on that?

**Mr. Morson:** In the case of Mutual Benefit Life in the United States, they had a powerful result. They restructured all the contracts.

**The Chairman:** What does "powerful result" mean?

**Mr. Morson:** They were able to take 50 years of different insurance contracts and turn them all into one. The result was that the policyholders ended up getting the same cash value, the same face amount, and paying the same premium, but the contract they ended up with was one single contract, even though there were 2,000 different types of contracts. It saved an enormous amount by way of administration.

If they wanted to take their money out early, they took a hit. If they were prepared to leave their money in for up to a seven-year period, they would get it all back.

[Translation]

**Le président:** Si on choisissait de retenir le modèle de redressement des États-Unis, pensez-vous qu'il faudrait que ce soit le BSIF ou la SADC qui intervienne? Faudrait-il que ce soit l'assureur ou l'organisme de réglementation? Jusqu'à présent, nous avons entendu des témoignages en faveur des deux possibilités.

**M. Garneau:** Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais demander à M. Morson de nous faire part de ses observations, car étant donné que nous avons été associés aux affaires de la Confédération-vie, il a étudié de près le modèle américain. Je pense qu'il aurait des éléments à nous communiquer sur la question.

**M. Morson:** Aux États-Unis, un organisme est en fait désigné par les tribunaux pour redresser la situation d'une compagnie en difficulté. On pourrait faire la même chose au Canada. Le BSIF, la SCIAF ou un autre organisme pourrait se charger de ce travail. Le tribunal est informé du déroulement du processus de redressement, ce qui lui donne la possibilité de restructurer les ententes conclues avec les créanciers et les titulaires de polices afin de trouver une solution permettant à tous les intéressés de réaliser des économies.

**Le président:** Certains d'entre vous ont-ils eu la possibilité d'être associés au processus de redressement en vigueur aux États-Unis? Voudriez-vous nous faire part de vos commentaires à titre personnel plutôt que professionnel, sur l'efficacité de ce processus? Que pense l'industrie dans l'ensemble de ce processus?

**M. Gardner:** Je ne pense pas que l'on ait eu le temps de se forger une opinion, parce que l'industrie canadienne n'a été associée au processus qu'en de rares occasions. Le fait qu'une partie des activités de la Confédération-vie aient été soumises au processus de redressement aux États-Unis, et que ce qui en ressortira aura en bout de ligne des répercussions sur ce qui va arriver au Canada, n'a pas été sans capter notre attention. À cette étape-ci, nous sommes en train d'acquérir l'expérience qui nous permettra de répondre aux questions que vous nous posez.

**Le président:** Quelqu'un d'autre aimerait-il ajouter des commentaires?

**M. Morson:** Dans le cas de la *Mutual Benefit Life* des États-Unis, les résultats ont été impressionnants. Ils ont restructuré tous les contrats.

**Le président:** Qu'entendez-vous par «résultats impressionnants»?

**M. Morson:** Ils ont pu prendre tous les différents contrats d'assurances conclus sur 50 ans pour n'en faire qu'un seul. Ainsi, les titulaires de polices ont-ils pu obtenir la même valeur monétaire et la même valeur nominale, et payer la même prime, dans le cadre d'un seul et même contrat, même s'il y avait 2 000 types différents de contrats. Cela a permis de réaliser des économies considérables sur le plan de l'administration.

Si les titulaires de polices voulaient retirer leur mise de fond de façon anticipée, ils étaient pénalisés. S'ils étaient prêts à laisser leur argent entre les mains de la compagnie d'assurances pendant



[Text]

**The Chairman:** That is not a bad track record based on one example.

Thank you very much, gentlemen, for appearing. As usual, we found your comments most helpful.

The committee adjourned.

[Traduction]

sept ans, ils pouvaient récupérer l'intégralité de leur mise de fonds.

**Le président:** Ce n'est là qu'un exemple, mais on peut dire que le résultat est plutôt positif.

Merci beaucoup, messieurs, d'avoir comparu devant nous. Comme d'habitude, vos commentaires nous ont été des plus utiles.

Le comité suspend ses travaux.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:* *Du Bureau du surintendant des institutions financières Canada:*

Suzanne Labarge, Deputy Superintendent;  
John Thompson, Deputy Superintendent.

Suzanne Labarge, sous-surintendant;  
John Thompson, sous-surintendant.

*From the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation:* *De la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes:*

John R. Gardner, Chairman;  
Alan Morson, President.

John R. Gardner, président du conseil d'administration;  
Alan Morson, président.

*From the Canadian Life and Health Insurance Association:*

Raymond Garneau, Chairman;  
Mark Daniels, President.

*De l'Association des compagnies d'assurance de personnes:*  
Raymond Garneau, président du conseil d'administration;  
Mark Daniels, président.

CAI

YC 11

- B18



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

Tuesday, October 4, 1994

Le mardi 4 octobre 1994

Issue No. 19

Fascicule n° 19

### Fourteenth Proceedings on:

Examination of the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago.

### Quatorzième fascicule concernant:

Examen de l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans.

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Meighen
* Fairbairn, P.C.	Perrault, P.C.
(or Molgat)	Simard
Kelleher, P.C.	Stewart
Kolber	Stratton
LeBreton	Thériault
* Lynch-Staunton	
(or Berntson)	
* <i>Ex Officio Members</i>	
(Quorum 4)	

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Meighen
* Fairbairn, c.p.	Perrault, c.p.
(ou Molgat)	Simard
Kelleher, c.p.	Stewart
Kolber	Stratton
LeBreton	Thériault
* Lynch-Staunton	
(ou Berntson)	
* <i>Membres d'office</i>	
(Quorum 4)	

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 4, 1994  
(25)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Kirby, Kolber, LeBreton, Perrault, P.C., Stewart, Stratton, Sylvain and Thériault. (8)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the Department of Finance:*

Nick Le Pan, Assistant Deputy Minister;

Ray LaBrosse, Director, Financial Institutions Division;

Julie Dixon, Chief, Policy Development, Financial Institutions Division.

*From Cambrian College (Sudbury):*

Bill McLeod, Professor of Business.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. Le Pan from the *Department of Finance* made an opening statement and answered questions.

Mr. McLeod from the *Cambrian College* made an opening statement and answered questions.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

## AFTERNOON SITTING

OTTAWA, Tuesday, October 4, 1994  
(26)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:35 p.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Kirby, Kolber, LeBreton, Perrault, P.C., Stewart, Stratton, Sylvain and Thériault. (8)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Grafstein.

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 4 octobre 1994  
(25)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 heures, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Kirby, Kolber, LeBreton, Perreault, c.p., Stewart, Stratton, Sylvain et Thériault. (8)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*Du ministre des Finances:*

Nick Le Pan, sous-ministre adjoint;

Ray LaBrosse, directeur, Institutions financières;

Julie Dixon, chef, Élaboration de la politique, Institutions financières.

*Du Cambrian College (Sudbury):*

Bill McLeod, professeur d'études commerciales.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, de l'assurance-dépôts.

M. Le Pan, du ministère des Finances, fait un exposé, puis répond aux questions.

M. McLeod, du *Cambrian College*, fait un exposé, puis répond aux questions.

À 12 h 10, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

OTTAWA, le mardi 4 octobre 1994  
(26)

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 14 h 35, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Kirby, Kolber, LeBreton, Perrault, c.p., Stewart, Stratton, Sylvain et Thériault. (8)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Grafstein.

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.



[Text]

WITNESSES:

*From the Canada Deposit Insurance Corporation:*

Grant Reuber, Chairman of the Board;

Jean-Pierre Sabourin, President and CEO.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. Reuber from the *Canada Deposit Insurance Corporation* made an opening statement and, along with Mr. Sabourin, answered questions.

At 4:10 p.m. the Committee adjourned until 10:00 a.m. on Wednesday, October 5, 1994.

ATTEST:

[Traduction]

TÉMOINS:

*De la Société d'assurance-dépôts du Canada:*

Grant Reuber, président du conseil d'administration;

Jean-Pierre Sabourin, président et chef de la direction.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, de l'assurance-dépôt.

MM. Reuber, de la Société d'assurance-dépôts du Canada, fait un exposé, puis, avec l'aide de M. Sabourin, répond aux questions.

À 16 h 10, le comité s'ajourne jusqu'à 10 heures, le mercredi 5 octobre 1994.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 4, 1994

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. to continue its examination on the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Senators, our witness this morning is Mr. Nick Le Pan, the Assistant Deputy Minister in the Department of Finance responsible for financial institutions. We have had Mr. Le Pan before us several times in the past and I am sure we will hear from him several more times in the future.

Welcome again, Mr. Le Pan. Would you begin by introducing your colleagues? Perhaps you would then make your opening statement and then we will have questions.

**Mr. Nick Le Pan, Assistant Deputy Minister, Department of Finance:** Thank you, Mr. Chairman and senators. As usual, I am glad to be here. With me today is Mr. Ray LaBrosse, Director, Financial Institutions Division; and Ms Julie Dickson, who is chief of that division.

Mr. Chairman, you have asked for comments on the Confederation Life situation and a number of other regulatory matters. My comments will be primarily from a policy viewpoint.

On Confederation Life, I am not in a position to comment from the department's perspective on the whole Confederation Life situation as the department's primary involvement was in the latter stages. We were involved in discussions with Confederation Life, Great-West, and the so-called "consortium" of insurance companies during the period in which Confederation was trying to conclude a going concern transaction.

Attempting to conclude a transaction proved to be very difficult. This was due to the complexity of the situation, and the amount of time that was available. Also, there was no institutionalized focal point in the insurance industry for considering and effecting so-called "going concern" solutions, if such an action were desirable and cost effective.

The department was prepared to facilitate a transaction but not at any cost. We were prepared to consider providing some assurances in order to allow a transaction to proceed. For example, as has occurred with other transactions, we were prepared to give answers to questions on tax policy matters, including whether a particular preferred share investment could be treated as after-tax financing by virtue of Confederation being in financial difficulty. OSFI was prepared to consider regulatory issues that proposed transactions might involve. However, the government was not prepared to consider direct financial support.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 4 octobre 1994

## [Traduction]

Le comité sénatorial sur les banques et le commerce se réunit aujourd'hui à 10 h pour poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

**Le sénateur Michael Kirby (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Sénateurs, notre témoin de ce matin est M. Nick Le Pan, sous-ministre adjoint chargé des institutions financières au ministère des Finances.

Je vous souhaite à nouveau la bienvenue, M. Le Pan. Pourriez-vous commencer par nous présenter vos collègues? Vous pourriez peut-être ensuite faire votre allocution d'ouverture, après quoi nous vous poserons des questions.

**M. Nick Le Pan, sous-ministre adjoint, ministère des Finances:** Merci, monsieur le président et mesdames et messieurs les sénateurs. Une fois de plus, je me félicite d'être ici parmi vous. J'ai ici à mes côtés M. Ray LaBrosse, directeur de la Division des institutions financières et Mme Julie Dickson, chef de cette division.

Monsieur le président, vous nous avez demandé des commentaires sur la situation de la compagnie d'assurance-vie La Confédération et sur un certain nombre de questions d'ordre réglementaire. Mes commentaires se situeront essentiellement d'un point de vue de la politique.

Je ne suis pas en mesure de commenter, du point de vue du ministère, la situation de La Confédération dans son ensemble pour la simple et bonne raison que le ministère n'est intervenu qu'aux dernières étapes. Le ministère a pris part à des discussions avec La Confédération, la Great-West et le «consortium» de compagnies d'assurance au moment où La Confédération tentait de conclure une transaction assurant la survie de l'entreprise.

Essayer de conclure une transaction s'est avéré très difficile. En effet, la situation était complexe et le temps manquait. En outre, il n'y avait pas, au sein de l'industrie des assurances, un mécanisme institutionnalisé permettant d'envisager et d'adopter une solution «sur une base permanente», si telle était la voie souhaitée et rentable.

Le ministère était prêt à faciliter une transaction, mais pas à n'importe quel coût. Nous étions prêts à envisager la possibilité de fournir certaines garanties pour qu'une transaction aille de l'avant. Par exemple, comme ce fut le cas pour d'autres transactions, nous étions prêts à apporter des réponses aux questions intéressant la politique de l'impôt, y compris celle de savoir si un placement spécial dans des actions privilégiées pouvait être considéré comme un financement après impôt en raison des difficultés financières de La Confédération. Le BSIF était prêt à se pencher sur des questions de réglementation susceptibles de se poser relativement aux transactions proposées.



*[Text]*

We were prepared to consider, as part of a private sector solution, putting in place some form of government-backed consumer protection scheme with legislated authority to assess premiums on the industry. If that had been adopted — and I say “if” because that would have, of course, required parliamentary action — we were prepared to have future assessments adjusted to reflect support given to Confederation by the consortium members should Confederation ultimately not have to be wound up. That would have avoided a consortium concern that they not end up paying twice.

However, our involvement, and I emphasize this, was conditional on there being a solution that the consortium believed to be viable to protect policyholders, and on industry having some of their own money at risk.

Such a solution could not be found. When it became clear that a transaction could not be concluded, it was necessary to close the company to preserve the remaining value for the benefit of policyholders, depositors and creditors.

I should now like to turn to a number of issues which you have raised for various witnesses to consider. The first is supervisory powers and regulatory changes.

The department's view is that fundamental changes to the supervisory powers are not needed at this time but that some refinements are called for. Clearing up the confusion created by regulated financial institutions and their parent companies having similar names is one example. Providing OSFI the ability to exercise control over the appointments of directors in some circumstances, or to designate directors as being affiliated, is another.

Standards of sound business and financial practices, similar to those that CDIC has developed for deposit-taking institutions, ought to apply in the insurance industry.

More fundamental changes to the corporate governance regime have been suggested by some witnesses, such as splitting the position of CEO and Chairman of the Board.

We would welcome the committee's views on these matters, but it may be that it would be preferable to defer deciding on significant changes in the overall corporate governance regime until the 1997 review.

Next, I would like to comment on early resolution. The government believes that the regulator must have the ability to engage in early intervention. This means more transparency, with OSFI setting out the guidelines on the kind of actions which the supervisor can be expected to take when an institution moves into various stages of financial difficulty.

When Suzanne Labarge was here, she indicated that this is OSFI's intention. It means that the actions and interventions described by her would, potentially, happen earlier, as does

*[Traduction]*

Toutefois, le gouvernement n'était pas prêt à envisager une aide financière directe.

Nous étions prêts à envisager, dans le cadre d'une solution du secteur privé, la mise en place d'une sorte de régime de protection du consommateur appuyé par le gouvernement, assorti du pouvoir légiféré de percevoir les primes exigibles de l'industrie. Si cette solution avait été adoptée (et je dis bien «si elle avait été adoptée» parce qu'il aurait fallu, bien entendu, demander l'intervention du Parlement) nous étions prêts à pourvoir au rajustement des cotisations futures en fonction de l'aide déjà accordée par La Confédération par le consortium. Ce faisant, on aurait apaisé les craintes du consortium, qui ne voulait pas payer deux fois.

Toutefois, notre participation, et j'insiste là-dessus, dépendait d'une solution que le consortium jugeait valable du point de vue de la protection des souscripteurs, et de la participation de l'industrie aux risques financiers.

Une telle solution ne s'est pas présentée. Lorsqu'on s'est rendu compte qu'il n'était pas possible de conclure une transaction, il a fallu fermer la compagnie pour préserver la valeur résiduelle dans l'intérêt des souscripteurs, des déposants et des créanciers.

Je passe maintenant à un certain nombre de questions que vous avez soumises à l'étude des témoins. La première porte sur les pouvoirs de surveillance et sur les modifications de la réglementation.

D'après le ministère, l'apport de changements radicaux aux pouvoirs de surveillance ne s'impose pas pour l'instant, mais il conviendrait de procéder à quelques améliorations. Il faudrait par exemple aplanir la confusion semée par les institutions financières réglementées et leurs compagnies mères portant des noms identiques. Il conviendrait également d'habiliter le BSIF à exercer un contrôle sur la nomination des administrateurs dans certaines conditions, ou de désigner ceux-ci comme associés.

Des normes relatives à de saines pratiques commerciales et financières devraient s'appliquer au sein de l'industrie des assurances, sur le modèle des normes élaborées par la SADC pour les institutions de dépôt.

Certains témoins ont proposé des changements plus radicaux à la régie des sociétés, par exemple dissocier les postes de PDG et de président du conseil.

Je ferais bon accueil aux points de vue du comité sur ces propositions, mais il pourrait être préférable de remettre à 1997, année de la revue, les décisions à prendre sur les grands changements à la régie des sociétés.

Je vais maintenant faire quelques observations au sujet de la rapidité de l'intervention. Le gouvernement est d'avis que l'organe de réglementation doit pouvoir intervenir tôt. Cela veut dire une plus grande transparence, le BSIF énonçant les lignes directrices à suivre sur le genre de mesures auquel on peut s'attendre de la part du surveillant dans le cas d'une institution qui traverse divers degrés de difficulté financière.

Mme Suzanne Labarge a déjà comparu en ces lieux et elle a indiqué que c'était l'intention du BSIF. Cela veut dire que les mesures et les interventions qu'elle a décrites ont lieu plus tôt. À

*[Texte]*

CDIC's consideration of a situation for a deposit-taking institution.

It also means backing up the early intervention process with the legislative power to close a company earlier than permitted by the current legal framework. This includes the power to close a company when capital is depleted but is still positive under widely used accounting assumptions. Regulatory intervention, however, should not, in my view, be purely mechanistic.

Early intervention provides more protection to policyholders, depositors and creditors. It should also serve to reduce the costs of failures on the deposit insurance and policyholder protection funds. I do not support early closure just for the sake of closing institutions, nor do I believe that it is somehow a magic solution. However, I do believe it is important, and its importance lies in large measure in the pressure it should exert on management and boards of directors to find timely solutions to problems.

The Winding-up Act is not currently designed to do what I have just described, and some changes would potentially be required. As well, more information on the financial health of companies on both a going concern and liquidation basis to the regulator and deposit insurer and the protection scheme would be necessary earlier to permit decision making. If the policy direction is accepted, an issue will be the nature of the due process and redress mechanisms, and the criteria that would be applied to assess the appropriate actions.

We look forward to the Senate's views on this policy direction.

Disclosure of financial information is important for federally-regulated financial institutions, particularly for those which themselves are not publicly traded.

It is also important for the insurance sector which, historically, has been subject to fewer disclosure requirements than deposit-taking institutions.

We think companies should be required to disclose more than is currently the case, starting with the range of information now provided to regulators on information returns. That was discussed before this committee in previous testimony. The issue then is: how far to go in mandatory disclosure.

I believe that financial analysts, rating agencies for example, are the best vehicle to get useful, synthesized information into the public domain since analysts know what to look for and will respond to changing trends. We are in the process of speaking to some analysts and agencies and are trying to narrow in on a list of the kind of information they see as being most useful.

On balance, we see that the requirement to disclose should be on companies. OSFT's role would be compilation of the public

*[Translation]*

l'issue de son examen de la situation, concernant une institution de dépôt, la SADC réagit de la sorte.

Cela veut également dire assortir le processus d'intervention précoce du pouvoir législatif de fermer une compagnie plus tôt que permis par le cadre légal en vigueur. Il s'agit entre autres du pouvoir de fermer une compagnie dont le niveau de capital est affaibli mais toujours positif à en juger par des conventions comptables de base largement utilisées.

Une intervention par la voie réglementaire ne doit toutefois pas être purement mécaniste. Une intervention précoce offre une protection accrue aux souscripteurs, aux déposants et aux créanciers. Elle doit en outre permettre de réduire les coûts des faillites imputés sur les fonds d'assurance-dépôts et de protection des souscripteurs. Je ne suis pas en faveur des fermetures précoces juste pour le plaisir de fermer des institutions et je ne crois pas non plus qu'il y ait là une solution magique. En fait, la véritable importance d'une telle démarche réside dans les pressions qu'elle devrait exercer sur la direction et les conseils d'administration pour amener ceux-ci à trouver des solutions opportunes aux problèmes.

La Loi sur les liquidations dans sa version actuelle n'est pas conçue pour avoir de tels effets, et des changements devraient être apportés. En outre, il conviendrait que davantage de renseignements sur la santé financière des compagnies à la fois sur une base permanente et du point de vue de la liquidation, soient fournis plus tôt à l'organe de réglementation, à l'assureur des dépôts et au régime de protection pour permettre une meilleure prise de décision. Si l'orientation à suivre est acceptée, il faut déterminer la nature de la procédure équitable et des mécanismes de recours, ainsi que les critères au regard desquels les mesures appropriées seraient évaluées.

J'ai hâte de connaître les vues du comité sur cette orientation.

La divulgation de renseignements financiers au public est importante pour les institutions financières sous régie fédérale, en particulier celles dont les actions ne sont émises dans le public.

Elle est particulièrement importante pour le secteur des assurances, qui, depuis toujours, est soumis à des exigences moins lourdes que les institutions de dépôt, en fait de divulgation.

Nous considérons que les compagnies devraient être tenues de divulguer davantage de renseignements que ce n'est actuellement le cas, à commencer par la gamme de renseignements actuellement fournis aux organes de réglementation sur les formules de déclaration. Cette question a été évoquée devant votre comité lors de témoignages antérieurs. Il s'agit de savoir jusqu'où aller.

Je pense que les analystes financiers, les organismes de cote, par exemple, sont les mieux placés pour rendre publics des renseignements utiles et synthétisés, car ils savent quoi chercher et ils répondent aux tendances changeantes. Nous avons parlé à plusieurs analystes et organismes et nous sommes en train de déterminer les renseignements qu'ils jugent les plus utiles.

Il faut selon nous que les compagnies divulguent des renseignements. Le BSIF serait chargé de compiler les données



*[Text]*

part of the regulatory return, to which I referred earlier, so that it could be made available in public databases.

At the same time, there has to be some limit to the information disclosed. I do not think mandatory disclosure of all regulatory actions would be appropriate, nor should certain commercially sensitive information be disclosed. Whether or not to require disclosure of key capital measures is an issue. Alternatively, some jurisdictions simply require institutions to disclose if they are capital deficient according to regulatory norms.

More information to the marketplace is key. Then, given the degree of information available to the market, the next related policy issue is: What are the appropriate needs for consumer protection and who should provide it?

That brings me to the topic of policyholder protection. The question of whether the federal government should become more involved in arrangements for policyholder protection has been around for some time. In my last appearance, I talked about the rationale for deposit insurance at a conceptual level. I noted that various policy rationales have been alluded to historically which have different implications for what schemes are appropriate. Perhaps it would be useful to review that and draw some implications for the issue of policyholder protection.

At the most fundamental level, one rationale for deposit insurance is to maintain confidence in the payment system, as its integrity is key to the marketplace generally. This would imply protection for only a limited range of demand-type deposits. Moving beyond that, there may be a rationale that consumers need broader protection for basic levels of savings, for example, because it is judged unreasonable for them to assess the health of institutions. This rationale implies moving beyond a core level of deposit coverage and it starts to move into territory where the argument could be applied to insurance policy coverage as well.

Then there are competitive rationales of one form or other. One is the idea of deposit insurance being important to allow smaller financial institutions to compete with bigger banks. The current version of the competitive argument also includes the insurance industry view that products it offers that are close substitutes for bank deposits ought to get similar protection.

The primary rationale for moving to a legislated scheme for the insurance industry would be consumer protection. Also essential in my view would be the rationale that there should be an effective mechanism for facilitating a range of going concern or softer landing solutions, where appropriate, in order to deal with possible future rationalization in the industry. I see those two fundamental rationales as being what would underpin a decision to move in this direction.

*[Traduction]*

du domaine public fournies sur les formules de déclaration auxquelles j'ai fait allusion, de sorte qu'elles puissent être versées dans des bases de données publiques.

Mais il faut aussi établir des limites. Je ne pense pas qu'il convienne de rendre obligatoire la divulgation des mesures réglementaires, ni de certaines données commerciales de nature délicate. La question de rendre publics d'importantes mesures de fonds propres est un point litigieux. Certains gouvernements se contentent de demander aux institutions d'indiquer si elles répondent à des normes réglementaires en matière de suffisance de capital.

La divulgation accrue de renseignements au marché est primordiale. C'est alors que compte tenu du degré d'information transmise au marché, la question qui se pose ensuite est de savoir quels sont les besoins appropriés en matière de protection du consommateur, et qui devrait y répondre.

Voilà qui m'amène à la protection des souscripteurs. La question de savoir si le gouvernement fédéral devrait participer davantage aux arrangements pris pour la protection des souscripteurs est sur la sellette depuis un certain temps déjà. La dernière fois que je me suis adressé au comité, j'ai parlé de la raison d'être de l'assurance-dépôts sous un angle conceptuel. J'ai noté qu'on avait fait allusion à divers fondements de politique dans le passé, qui ont différentes incidences sur ce que devraient être les régimes appropriés. Il serait peut-être bon de les passer en revue et d'en tirer les conséquences pour ce qui est de la protection des souscripteurs.

Une raison d'être des plus fondamentales est de maintenir la confiance dans le système des paiements, car son intégrité est de façon générale essentielle au marché. Cela signifierait la protection d'une gamme limitée de dépôts à vue. En second lieu, on pourrait avancer que les consommateurs ont besoin d'une protection accrue pour des niveaux d'épargne de base, car il n'est pas raisonnable pour eux d'évaluer la santé financière des institutions. Un tel raisonnement signifie dépasser un niveau de base de couverture des dépôts et prendre en considération le niveau de couverture qui conviendrait pour assurer la protection des détenteurs d'une police d'assurance.

Il existe également d'autres formes de raisonnement touchant la concurrence comme l'idée que l'assurance-dépôts est importante car elle permet à de petites institutions financières de faire concurrence à de grandes banques. L'argument de la concurrence tel qu'il se présente englobe le point de vue de l'industrie des assurances, à savoir que les produits qu'elle offre en tant que substituts des dépôts bancaires doivent bénéficier de la même protection.

Le principal motif justifiant l'adoption d'un régime légiféré pour l'industrie des assurances serait la protection du consommateur. Il serait également primordial, selon moi, qu'il existe un mécanisme efficace pour faciliter une gamme de solutions sur une base permanente ou de solutions plus douces, le cas échéant, en prévision d'une éventuelle rationalisation de l'industrie. Toute décision visant à faire en sorte que l'on s'oriente dans ce sens devrait s'appuyer, selon moi, sur ces deux grands objectifs.

*[Texte]*

Of course, whether a full-fledged government-backed plan is implemented has long-term competitive implications for the insurance industry vis-à-vis the deposit-taking institutions. It also has implications for the risk characteristics of the sector that I talked about when I last appeared before this committee.

If changes were to be made to current arrangements, one model would be to move in the direction of a number of U.S. state guarantee associations or the U.K. Policyholder Protection Board. This basically means putting a legislative framework around aspects of CompCorp, such as the setting of assessment levels, and allowing CompCorp access to regulatory information on the health of institutions as a matter of legislative right.

Any new entity should be able to orchestrate "going concern" solutions where such solutions are available and less costly than outright liquidation; and that is a function which CompCorp does not now have.

Changes to the corporate governance process would likely accompany this. CDIC has all of these attributes as do the organizations to which I have just referred. These powers are necessary, in my judgment, to play a role in dealing with institutions in financial difficulty beyond merely paying benefits to policyholders.

Going further than this model would involve two additional changes. I am not proposing this, only trying to lay out what I think some of the issues are along the spectrum. The first would legislate the unconditional right of policyholders to benefits under the plan. That does not now exist with CompCorp but it does with CDIC. The second would provide some kind of government guarantee or access to government borrowing. This would further enhance the ability of the entity to assist in restructuring and would make it completely parallel to CDIC.

There are obviously many issues here. For example, if a goal is policyholder protection, or to have a mechanism to achieve going concern solutions in appropriate circumstances, then one has to structure the arrangements so they are effective. Given the liquidation of Confederation Life, which will potentially take many years to complete, there may be limited scope within the industry in the short term to build up a fund at a cushion, at current premium levels, with a need therefore for access to financing. One of the aspects that would be reviewed, if one were to legislate some scheme here, would be the level of premiums, because there is a view that the level of premiums of CompCorp are not directly comparable to those for deposit-taking institutions on comparable products.

As well, it is quite possible that the level of benefits now promised is not affordable, in which case setting up a Crown corporation with government financial backing might require some adjustments on the benefits side.

*[Translation]*

Bien entendu, la question de la mise en oeuvre d'un véritable régime appuyé par le gouvernement a des répercussions à long terme, en matière de concurrence, pour l'industrie des assurances par rapport aux institutions de dépôt, et des répercussions pour l'ensemble des caractéristiques du secteur en fait de risque, dont j'ai parlé lors de ma dernière comparution devant ce comité.

Si des changements devaient être apportés aux dispositions actuelles, une option serait de suivre la voie empruntée par un certain nombre d'associations de garantie d'États américains ou par la commission de protection des souscripteurs du Royaume-Uni. Ce que cela veut essentiellement dire, c'est inscrire dans un cadre légal des aspects de la SIAP, par exemple établir des niveaux de cotation et autoriser la SIAP à accéder à des données réglementaires sur la santé des institutions.

Toute nouvelle entité devrait pouvoir orchestrer des solutions sur une base permanente, lorsque de telles solutions existent et sont moins coûteuses qu'une liquidation pure et simple, une caractéristique que n'offre pas la SIAP pour l'instant.

Il est fort probable que des changements seraient alors apportés à la régie de la SIAP. La SADC présente toutes ces caractéristiques, comme les organismes auxquels je viens de faire allusion. Ces pouvoirs sont nécessaires pour jouer un rôle dans le traitement des institutions en difficulté financière au-delà de verser simplement des indemnités aux souscripteurs.

Dépasser ce modèle voudrait dire deux autres changements. Ce n'est pas une proposition que je fais, je ne cherche qu'à dégager ce qui constitue à mon avis les différentes questions qui se posent selon les solutions choisies. Selon le premier changement, on légiférerait le droit inconditionnel des souscripteurs à des indemnités en vertu du régime. Ce n'est pas le cas avec la SIAP pour l'instant, mais ce l'est avec la SADC. En vertu du deuxième changement, il serait possible d'obtenir une garantie du gouvernement ou d'accéder à des emprunts publics. Cette façon de procéder renforcerait l'aptitude de l'entité à faciliter la restructuration et la rapprocherait de la SADC.

Manifestement, un grand nombre de questions se greffent à cela. Par exemple, si le but est de protéger les souscripteurs et de disposer d'un mécanisme permettant de recourir à des solutions sur «une base permanente» selon les circonstances, il faut adopter une structure qui soit efficace. Étant donné que La Confédération est en liquidation, ce qui prendra des années à compléter, il pourrait ne pas être possible à court terme, au sein de l'industrie, de constituer un fonds tenant lieu de réserve, et assorti bien sûr de la nécessité d'accéder à des sources de financement. L'une des questions à examiner, si l'on décidait de mettre sur pied un mécanisme quelconque par voie législative, serait celui du barème des primes étant donné que le niveau des primes pratiqué par la SIAP n'est pas directement comparable à celui des établissements de dépôt pour des produits de même nature.

De plus, il est très possible que le niveau des indemnités maintenant promis ne soit pas réalisable, auquel cas la mise sur pied d'une société d'État avec l'appui financier du gouvernement exigerait le rajustement des indemnités.



*[Text]*

The further you move along the spectrum to a government guarantee or funding, the greater the overall level of involvement the government must have in the governance process of the institution. I touched on this area when I appeared here last time. There may also be links to the deposit insurance system more broadly and the possibility of reducing or adjusting the level of benefits at the same time as the breadth of government-backed coverage is widened to include insurance policies and annuities.

That brings me to the issue of reducing the costs of the system. You have asked witnesses to comment on reducing the costs of the deposit insurance and policyholder protection mechanisms. Clearly measures could be taken here, though some of them raise a number of policy issues.

First, earlier intervention itself can help. It is worth noting that the disparity between assets and liabilities in insolvencies recently has been in the 5 per cent to 10 per cent range. Although losses ultimately may be more on a discounted-value basis, that is an indication of what the size of the gap, if you will. Earlier intervention has the potential to reduce those numbers. Even if it reduced the numbers in a small way, it might make a large impact on the actual amount of losses that the system is experiencing.

Second, measures that provide more information to management and directors provide incentives for them to act, and they can also help. An example of this would be risk-based premiums. They may never reflect the true risk of an institution precisely, but the fact of exposing an institution to its supervisory rating, which would be required under a risk-based premium system, relative to other institutions, with monetary consequences, should have some kind of salutary signalling effect, in my view.

Third, there are measures that act at the level of individual depositors or policyholders to effectively reduce, in some fashion, the amount of coverage now provided. Some of these seem eminently justified and would not affect a large number of individuals. An example would be to limit the possibilities of multiplying or stacking deposit insurance coverage through multiple accounts with a family of related financial institutions.

To illustrate the issue, CDIC's public awareness literature provides an example where a couple can obtain coverage through related financial institutions of \$540,000, significantly higher than the \$60,000 limit that people have in their minds. I note that anti-stacking rules already exist in the CompCorp plan.

Another possibility would be to merely reduce the level of coverage. I note that, with respect to recent failures, CDIC payouts per individual were around \$20,000. A number of European countries have limits well below \$40,000, though some jurisdictions do have more. A small cutback would not affect many people and would force some further diversification of holdings by individuals with larger savings across institutions, thus potentially reducing the costs of any one individual failure.

*[Traduction]*

Plus on avance sur la voie de l'accès à une garantie ou à un financement du gouvernement, plus la participation globale du gouvernement doit être grande. J'ai abordé cette question lors de ma dernière comparution. Il peut aussi exister des liens avec le système d'assurance-dépôts de façon plus générale, et il peut être possible de réduire ou d'adapter le niveau des indemnités alors que la portée de la couverture appuyée par le gouvernement a été élargie pour inclure des polices d'assurance et des rentes.

J'en viens à la question de la réduction du coût du système. Vous avez demandé à des témoins de commenter la réduction du coût de l'assurance-dépôts et de la protection des souscripteurs. Manifestement, des mesures pourraient être prises à ce chapitre, bien que plusieurs soulèvent un certain nombre de questions de principe.

Tout d'abord, une intervention précoce peut aider. Il vaut la peine de noter que l'écart entre l'actif et le passif dans les cas d'insolvabilité qui se sont présentés récemment peut être de l'ordre de 5 à 10 p. 100. Bien que les pertes peuvent se traduire davantage sur la base de la valeur escomptée, c'est là, si vous voulez, une indication de l'importance du déficit. Une intervention rapide peut réduire ce décalage. Même si elle n'entraîne qu'une faible diminution des chiffres en valeur absolue, elle peut avoir une grande influence sur le montant effectif des pertes enregistrées par le système.

Deuxièmement, des mesures qui donnent davantage de renseignements à la direction et aux administrateurs, et les incitent à agir peuvent également aider. Un exemple de ce genre de mesure serait des primes basées sur les risques. Elles pourraient ne jamais refléter le véritable risque précisément, mais le fait d'exposer une institution à une cote de surveillance, par rapport aux autres, avec des conséquences monétaires, devrait avoir à mon avis un effet salutaire.

Troisièmement, certaines mesures agissent au niveau des déposants ou des souscripteurs pris individuellement, et réduisent réellement le montant de la protection actuellement offerte. Certaines paraissent tout à fait justifiées et ne toucheraient pas un grand nombre de personnes. Un exemple serait de limiter la possibilité d'accroître la couverture de l'assurance-dépôts au moyen de plusieurs comptes répartis dans un groupe d'institutions financières liées.

À ce propos, dans les documents qu'elle destine au public à des fins de sensibilisation, la SADC donne l'exemple d'un couple pouvant obtenir une couverture de 540 000 \$, soit nettement plus que les 60 000 \$ que les gens ont tous à l'esprit. Je relève que le régime de la SIAP comporte déjà des règles destinées à empêcher le cumul.

Une autre possibilité serait de simplement réduire le niveau de protection. Je constate que dans les cas récents de faillite, les débours moyens de la SADC se sont montés à environ 20 000 \$ par personne, et qu'un certain nombre de pays européens ont fixé des limites bien inférieures à 40 000 \$, malgré que d'autres les ont établies à un niveau plus élevé. Une légère réduction ne toucherait pas beaucoup de gens et favoriserait une diversification accrue des avoirs par la répartition d'épargnes plus grandes entre

[Texte]

There have also been suggestions that institutions should have to have certain kinds of liabilities, such as a tranche of subordinated debt that would be subject to more market discipline by sophisticated investors. I personally doubt the practicality of these ideas, given how capital markets work.

Lastly, there are measures that potentially impose some of the costs of a failure on a wider range of depositors or policyholders of the failed institution. All the others I mentioned before affect costs on a rather limited number of individuals or only on the institution itself.

These kinds of ideas include coinsurance, administrative fees, deductibles in coverage of one form or another. In considering policy in this area, it is essential, in my view, to remember that the costs of deposit insurance or consumer protection plans are borne by depositors and policyholders of all institutions. The issue is: Which set of policyholders or depositors pays? No one is suggesting that government or taxpayers generally should pay. If the goal were solely to reduce the costs of the system to depositors and policyholders generally, the argument in favour of these sorts of measures would be clear. Unfortunately, things are never as clear as that and other objectives are relevant, so these sorts of measures become much more contentious than the previous items I have noted. Nevertheless, they are worthy of consideration by this committee.

Many argue that these latter kind of measures would have undesirable economic and competitive effects, or would require a level of sophistication and access to information on financial conditions by consumers far beyond what is realistic to expect. Of course, how much these arguments have weight depends upon the structure of the measure one designs. There are various kinds of measures in this territory that have lesser effects as opposed to ones that have greater effects along that kind of spectrum.

If, for reasons of cost control, the degree of consumer protection was limited for some significant range of consumers, the more the need for information on what is occurring within an institution.

It is not, in my judgment, possible analytically to quantify precisely the benefits or costs of these kinds of measures. There is some experience in other jurisdictions, but not a lot, and other situations in those jurisdictions differ as well. Ultimately, it becomes a matter of judgment as well as an assessment of what people will think is reasonable so that public confidence in the system overall is maintained.

I should like to comment on a couple of other items that were raised in the hearings by earlier witnesses. The first is the U.S. rehabilitation process which was raised by a number of witnesses. We have a variety of methods of dealing with institutions in financial difficulty in Canada, even under our existing legal framework. Some of these are looked at with a degree of envy by commentators in the U.S. Often, they do resolve a problem in a more timely manner than may be the case under the rehabilitation

[Translation]

diverses institutions, ce qui réduirait possiblement le coût de toute faillite individuelle.

On a aussi suggéré que les institutions devraient avoir certains types de passif, comme une tranche de dette de rang inférieur, que les investisseurs avertis soumettraient à une discipline financière plus stricte. Personnellement, je doute de la viabilité de telles idées, étant donné la façon dont les marchés financiers fonctionnent.

Enfin, il existe des mesures qui peuvent imposer le coût d'une faillite sur un plus grand nombre de déposants ou de souscripteurs de l'institution en difficulté financière. Toutes les mesures que j'ai évoquées précédemment font supporter les coûts par un nombre assez limité de personnes ou par l'institution elle-même.

Il s'agit dans ce cas de la coassurance, des frais administratifs et des diverses formes de franchises. Dans ce domaine, il ne faut pas oublier à mon avis que le coût de l'assurance-dépôts ou de la protection du consommateur est assumé par les déposants et les souscripteurs de toutes les institutions. Aussi, la question est-elle de savoir quel groupe de souscripteurs ou de déposants paye. Si l'objectif était uniquement de réduire le coût du système du point de vue des déposants et des souscripteurs, le bien-fondé de ce genre de mesure ressortirait clairement. Malheureusement, les situations ne sont jamais aussi tranchées et d'autres objectifs sont pertinents. Ce sont donc des mesures qui se prêtent davantage à la contestation que celles dont j'ai parlé avant, mais qui valent néanmoins la peine d'être examinées par le comité.

Un grand nombre de personnes prétendent que de telles mesures auraient des effets peu souhaitables sur l'économie et la concurrence, ou encore exigeraient un degré de compréhension et d'accès aux renseignements d'ordre financier de la part des consommateurs qui ne serait pas réaliste. Bien entendu, le poids que l'on peut accorder à ces arguments dépend de la structure de la mesure que l'on met sur pied. Les mesures prises dans ce domaine n'ont pas toutes le même effet.

Si, pour des raisons comme le contrôle des coûts, le degré de protection du consommateur est limité, et ce pour une vaste gamme de consommateurs, le besoin d'information sur l'évolution de l'institution est encore plus grand.

Il est selon moi impossible, sur le plan analytique, de quantifier les avantages ou les coûts de ces mesures. Un certain nombre d'expériences ont été faites dans d'autres juridictions, mais elles ne sont pas nombreuses, et les situations diffèrent par ailleurs. En fin de compte, c'est une question de jugement et d'évaluation de ce que les gens estimeront raisonnable, pour que la confiance du public dans le système puisse être maintenue.

Je vais maintenant passer aux commentaires portant sur plusieurs points soulevés lors d'audiences précédentes. Il y a tout d'abord plusieurs personnes qui sont venues témoigner au sujet du processus de réadaptation américain. Nous disposons de diverses méthodes pour régler la situation des institutions en difficulté financière au Canada, même avec le cadre légal que nous connaissons actuellement. D'ailleurs, certaines font l'envie de commentateurs aux États-Unis. Souvent, elles permettent de



[Text]

process. Not all of our processes require that all creditors be paid equivalently to depositors and policyholders. That is one feature of the U.S. rehabilitation process. It allows you to pick and choose among people who will bear part of the costs.

Before jumping at the U.S. system, I think we should not assume it is a panacea. I note, for example, that a recent U.S. general accounting office study of 163 property and casualty properties found that only 10 per cent of those institutions, between 1980 and 1990, were returned to the marketplace. That, by itself, does not mean it was not a useful process, but it means that one should not imagine that it automatically, in a large number of cases, will result in a healthy institution coming out the back end.

We are looking into what the situation has been for life insurance companies.

A number of commentators have also noted the demutualization regime for insurance companies is not as flexible as could be desired. This is a relatively new provision which was put in in the 1992 legislation, and it has been used only once, I believe, by a small company.

Many of the rules relative to this provision are to be found in regulation, so that changes are relatively easier to make. The tradeoff here is always between speed and policyholder rights.

We are open to specific comments as to how the regime could be improved, and we look forward to any comments from here or the insurance industry in that regard.

I would be happy to answer any questions that you have on aspects raised in my statement or on any other matters.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Le Pan.

**Senator Sylvain:** Mr. Le Pan, as usual, you have covered the spectrum of the problems which we face, with great ability. I thank you for that.

You have also shown a sensitivity to the fact that your role as a regulator should not impede the management of a company and the fact that the competitive forces are there and must be addressed and that they are better addressed by management itself.

You said you were involved in the latter stages only of the Confederation Life business. You went on to say that some of the supervisory powers which you have do not require to be changed but that some modifications might be made so that you could have more influence, if you will, in the standards of sound business. In the latter part of your remarks you talked about early intervention.

[Traduction]

résoudre un problème plus rapidement que le processus de réadaptation. Les mécanismes qui sont à notre disposition n'exigent pas tous que les créanciers soient payés de la même façon que les déposants et les souscripteurs. Ce n'est pas le cas du mécanisme de réadaptation américain. Il vous permet de sélectionner et de trier les gens qui vont assumer une partie des coûts.

Avant de souscrire au système américain, nous ne devons pas partir du principe qu'il est une panacée. Je relève, par exemple, qu'une étude menée récemment par le *U.S. General Accounting Office* sur 163 réadaptations de compagnies d'assurances multirisques entre 1980 et 1990 a fait ressortir que seulement 10 p. 100 ont réintégré le marché. Cela ne veut pas dire en soi que la démarche n'a pas été utile, mais cela signifie qu'il ne faut pas s'imaginer qu'elle résultera automatiquement, dans un grand nombre de cas, par la restauration, au bout du compte, d'une institution en bonne santé.

Nous examinons ce qu'il en est pour les compagnies d'assurance-vie.

Plusieurs commentateurs ont fait remarquer que le retrait de la mutualisation pour les compagnies d'assurance n'était pas aussi souple qu'on le souhaiterait. Il s'agit là d'une disposition relativement nouvelle qui a été insérée dans la loi de 1992 et qui n'a été mise à profit qu'une seule fois, il me semble, par une petite compagnie.

Il s'agit là d'une question de réglementation, aussi est-il plus facile d'apporter des changements. C'est toujours entre la vitesse et les droits des souscripteurs que se situent les compromis à faire.

Nous accueillerons favorablement les commentaires, qu'ils viennent d'ici ou du secteur de l'assurance, sur la façon de s'y prendre pour améliorer le régime.

Je me ferai maintenant un plaisir de répondre aux questions auxquelles mon exposé ou d'autres sujets pourront donner lieu.

**Le président:** Merci, monsieur Le Pan.

**Le sénateur Sylvain:** Comme d'habitude, monsieur Le Pan, vous avez abordé avec beaucoup d'habileté l'ensemble des problèmes auxquels nous avons à faire face. Je vous en remercie.

Vous nous avez montré par ailleurs que vous étiez sensible au fait que votre rôle de responsable de la réglementation ne devait pas faire obstacle à la gestion d'une compagnie, que les forces de la concurrence étaient toujours là, qu'il fallait en tenir compte et que c'étaient les directions elles-mêmes qui étaient le mieux placées pour la faire.

Vous nous avez dit que vous n'êtes intervenu qu'aux dernières étapes de l'affaire de La Confédération. Vous avez poursuivi en précisant qu'un certain nombre des pouvoirs de surveillance dont vous disposez n'ont pas besoin d'être changés mais qu'il faudrait y apporter certaines modifications pour que vous puissiez exercer plus d'influence, si vous voulez, pour que les entreprises aient des normes d'exploitation qui soient saines. Dans la dernière partie de votre allocution, vous nous parlez d'une intervention précoce.

[Texte]

All this indicates to me that the time frame in which the information is presented to you and that you can act is a little too long for your purpose.

I will ask you a question I asked of one of our prior witnesses about the Confederation Life case. Confederation had put an awful lot of its eggs in one basket. It was in the real estate business to 60 per cent of its assets.

Confederation did not get to 60 per cent of its assets being in real estate in one year; there was a buildup over a certain number of years. I would imagine that, if one simply looked at their annual statement which they send out to their policyholders, it would have shown that, over the years, their assets had built up from 20 per cent, to 30 per cent, to 40 per cent and so on.

When you say you only became involved in the latter stages, presumably when they reached 60 per cent, I wonder if the standards of sound business that you evoked a little while ago and the possibility of early intervention were not in place all along when this company, or any other company, could, all of a sudden, find itself investing a good deal of its assets in one particular sector of the business.

Would you please comment on that?

**Mr. Le Pan:** At the outset, let me clarify a key point here. The involvement of the Department of Finance was in the latter stages, precisely because we are not in the supervisory business. We became involved because we knew we would end up being one of the places that was part of this shifting focal point to see if some kind of soft landing or going concern solution could be affected. As I noted, there is no real other focal point other than some place in industry where a group was put together. Because legislative and tax issues would have potentially been raised, the department was involved in that perspective.

The office of the superintendent was involved with Confederation earlier than was the department, and quite naturally so. It was involved in a number of ways with Confederation prior to the department's involvement. I do not believe it would have been appropriate for the department to have come in earlier in the process and second guess the superintendent. That is why we have a superintendent.

As I said earlier, the ability to make early intervention would be a useful part of the system, which realistically does not exist today, with the necessary flexibility, and with the right legal and legislative background. I do not want to second guess exactly who should have done what to whom, and when. As other witnesses from the regulatory community have testified, this is ultimately a matter of judgment. That is why we have rejected the idea that there ought to be mechanistic trigger points that automatically trigger specific sets of action, because this is an art rather than a science, to the extent that I have seen it at all.

[Translation]

Tout cela me donne à penser que les délais dans lesquels l'information vous parvient vous paraissent un peu trop long pour que vous puissiez agir.

Je vais vous poser la même question que j'ai posée à l'un de nos témoins précédents au sujet de l'affaire de La Confédération. La Confédération avait pratiquement mis tous ses oeufs dans le même panier. Son actif immobilier représentait jusqu'à 60 p. 100 de son bilan.

La Confédération n'en est pas arrivée à placer 60 p. 100 de ses éléments d'actif dans l'immobilier en une seule année; il y a eu une escalade sur un certain nombre d'années. J'imagine qu'en consultant tout simplement les états financiers annuels qu'elle faisait parvenir à ses souscripteurs, on pourrait s'apercevoir qu'au fil des années cet actif immobilier est passé de 20 p. 100 à 30 p. 100, puis à 40 p. 100, et ainsi de suite.

Vous nous dites que vous n'êtes intervenu qu'aux dernières étapes, j'imagine lorsque la compagnie en était à 60 p. 100 de son actif, et je me demande si les normes de saine gestion dont vous avez parlé tout à l'heure et si la possibilité d'une intervention rapide étaient bien présentes dès le départ lorsqu'on voit qu'une compagnie comme celle-ci, ou toute autre compagnie d'ailleurs, peut soudainement se retrouver avec la majeure partie de son actif investi dans un secteur en particulier.

Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

**M. Le Pan:** Dès le départ, je tiens à préciser une chose. Si le ministère des Finances n'est intervenu qu'aux dernières étapes, c'est précisément parce que ce n'est pas nous qui nous occupons de la surveillance. Nous sommes intervenus parce que nous savions que nous allions être l'une des parties prenantes dans la nouvelle opération consistant à voir s'il n'y avait pas la possibilité de trouver un compromis ou de maintenir la compagnie en activité. Je vous l'ai dit tout à l'heure, il n'y avait pas vraiment d'autre raison à notre intervention que la constitution d'un groupe, quel que part au sein de l'industrie. Étant donné que des questions législatives et fiscales étaient susceptibles de se poser, le ministère est donc intervenu.

Le bureau du surintendant est intervenu plus tôt que le ministère auprès de La Confédération, ce qui était bien naturel. Il est intervenu de différentes façons auprès de La Confédération avant que le ministère ne s'implique. Je ne pense pas qu'il aurait été bon que le ministère intervienne plus tôt et court-circuite le surintendant. Il faut que le surintendant puisse faire son travail.

Je vous le répète, il serait utile que l'on puisse intervenir précocement au sein de notre système, possibilité que l'on ne peut envisager de manière réaliste aujourd'hui, et que l'on puisse disposer de la souplesse nécessaire et des moyens législatifs et juridiques appropriés. Je ne veux pas me prononcer à la place des autres et dire exactement qui aurait dû faire quoi et à quel moment. D'autres intervenants représentant les organismes de réglementation ont témoigné et tout se ramène finalement ici à une question de jugement. C'est pourquoi nous avons repoussé l'idée de faire intervenir des seuils de manière mécanique de façon à déclencher automatiquement tel ou tel type d'action, parce



[Text]

While I think it would be useful to have the possibility of early intervention. It is difficult, *ex post facto*, to know what would have happened had there been early intervention. The important part of this is not just having the possibility of early intervention, the community at large must understand how it will be operated. There must also be the recognition that it will not always work. There are no silver bullets here that ensure that we will never have failures of financial institutions. However, if it is understood that the system will work a little earlier, and that that will require more demands for information from institutions, potentially early on in the process, and perhaps more significant demands which may have resource implications and so forth, it would be a useful addition to the system. It would tend to reduce costs. It does not provide any guarantees that all cases will be caught at all times or that there will be no failures.

**Senator Sylvain:** I appreciate your idea of not getting involved too far in the management of the company. However, you say that some of these circumstances were known but that you could not interfere. Therefore, what are we talking about when you advocate standards of sound business? What would they be? They would have to contain some limitations, and not necessarily that not more than, say, 23.5 per cent should be invested in one field or another. There would have to be some guidelines. If guidelines are to be introduced, as well as the possibility of early intervention, how best can this committee help you to get the information that you did not have before, in a case that could be as flagrant, if you will, as Confederation Life?

**Mr. Le Pan:** With respect to the standards of sound business and financial practice, Mr. Reuber has, on a number of occasions, testified about how those operate. They are a relatively new evolution in the regulatory system for the deposit-taking side. That is useful in part because those standards are not primarily numerical. They are not primarily, "Thou shalt do X, Y and Z of investment in specified ways." However, they are leaning more toward what kind of policies ought to be in place in an institution, which is a rather different type of regulatory structure.

Regulatory structures are evolving here and in the United States. Many people think about the kinds of approaches which deal with the processes needed within an institution. There must be adequate processes. Management boards should be aware of what these processes are. They ought to spend some time familiarizing themselves with the processes that exist, and assessing how robust they are. Most people think that evolution on the deposit-taking side has been useful. The insurance industry is working on that, as is OSFI on the insurance side.

[Traduction]

que de la façon dont je vois les choses, nous n'avons pas affaire ici à une science mais à un art.

Je crois cependant qu'il aurait été utile de pouvoir intervenir rapidement. Il est difficile, après coup, de savoir ce qui se serait passé si nous étions intervenus rapidement. L'important, ce n'est pas simplement d'avoir la possibilité d'intervenir rapidement, il faut encore que la collectivité dans son ensemble comprenne bien comment on opère. Il faut aussi bien comprendre que ça ne va pas toujours marcher. Nous n'avons pas la garantie absolue qu'aucune institution financière ne va jamais faire faillite. Toutefois, si l'on parvient à s'entendre pour que l'intervention se fasse un peu plus tôt au sein du système, pour que l'on exige davantage d'information de la part des institutions, éventuellement un peu plus tôt au cours de la procédure, en imposant des exigences peut-être plus déterminées qui pourraient avoir des répercussions sur les ressources, et cetera, ce serait une bonne chose pour notre système. Les coûts tendraient à diminuer. Nous n'aurions pas pour autant la garantie que rien ne nous échapperait et qu'il n'y aurait jamais aucune faillite.

**Le sénateur Sylvain:** J'apprécie votre volonté de ne pas trop vous impliquer dans la gestion de la compagnie. Vous nous dites toutefois que la situation était connue en partie mais que vous ne pouviez pas intervenir. De quoi parlez-vous en conséquence lorsque vous préconisez des normes de saine gestion? En quoi consistent-elles? Il faut que certaines limites soient fixées sans que l'on aille nécessairement jusqu'à dire, par exemple, que 23,5 p. 100 des éléments de l'actif doivent être investis dans tel ou tel secteur. Il faut qu'il y ait des directives. Si l'on émet des directives et si l'on envisage la possibilité d'une intervention précoce, quelle est la meilleure façon pour notre comité de vous aider à obtenir l'information dont vous ne disposiez pas auparavant, dans un cas aussi symptomatique, si vous voulez, que celui de La Confédération?

**M. Le Pan:** Monsieur Reuber a témoigné à plusieurs reprises au sujet de la façon dont peuvent opérer des normes de saine gestion et de bonnes pratiques financières. Elles sont relativement nouvelles pour ce qui est du système de réglementation du secteur des dépôts. L'utilité de ces normes vient en partie du fait qu'elles ne sont pas avant tout chiffrées. Il ne s'agit pas avant tout de dire, «vous devez investir tel ou tel pourcentage de telle ou telle manière.» Il s'agit plutôt de préciser quel type de politique doit être en place au sein de l'institution, ce qui est une structure réglementaire assez différente.

Les structures réglementaires évoluent chez nous comme aux États-Unis. Nombre de gens réfléchissent aux différentes façons d'implanter les mécanismes nécessaires au sein des institutions. Il faut que les mécanismes soient appropriés. Il faut que les conseils d'administration les connaissent. Il faut qu'ils passent davantage de temps à se familiariser avec les mécanismes existants et qu'ils en évaluent la solidité. La plupart des gens estiment que l'évolution dans le secteur des dépôts a été bonne. L'industrie de l'assurance travaille la question de son côté, de même que le BSIF.

[Texte]

Ultimately, in the deposit-taking area those standards have the force of law by virtue of being bylaws of the Deposit Insurance Corporation, and they have consequences if one is seriously offside the standards — and I emphasize the word “serious” — in the CDIC Act in terms of allowing CDIC to impose surcharge premiums. That is a useful structure. Not just having the standards, but actually giving them some consequence, which potentially has a legislative implication, would be desirable because, over time, it does tend to focus the minds of those involved in managing the sector.

**Senator Stratton:** I still have a problem with regard to when to move in and how to move in to a company. On page 3 you say:

This includes the power to close a company when capital is depleted but is still positive under widely used accounting assumptions. Regulatory intervention should not be purely mechanistic however.

Arguments have been put forward by several individuals and groups to the effect that the U.S. system, with all its guidelines, does not work. Most of the arguments put forward are that it is an art and not a science and that it cannot be mechanistic. You mention that and you go on to say that the perception is that you will not intervene until it is too late anyway.

If it is an art — looking at it from a historical perspective, Confederation Life had over 60 per cent of its assets in real estate — where does that leave you? What bothers me is the fact that CDIC and OSFI will again not move in until it is too late because they will be trying to let management work its way out, coupled with the fact that, as you stated on page 7, under item 6, “Other Items Raised in the Hearing”, only 10 per cent of insurance rehabilitations were returned to the marketplace. You state you should not have guidelines; that it is an art rather than a science. What will we accomplish by doing this when the United States had only a 10 per cent success rate? In reality we have a severe problem to which I do not see a solution.

**Mr. Le Pan:** You have asked several questions, senator. I am not saying that rehabilitation should be discarded; we are considering it. However, I believe it should not be looked at as a panacea. Fundamentally, in a liquidation, or in a case where an institution is really in distress, if one wants to save some value some people will end up paying because there are losses inherent in the institution. Part of the issue is how those losses should be spread around and at what point in time those losses are recognized and action is taken to start spreading those losses around with a hope that ultimately policyholders, creditors and

[Translation]

Finalement, dans le secteur des dépôts, ces normes ont force de loi parce qu'elles font partie de la réglementation de la Société d'assurance-dépôts et elles ont des répercussions si une société s'écarte sérieusement des normes (et j'insiste sur le terme «sérieusement») la SADC étant alors autorisée à imposer des surcharges en vertu des dispositions de la Loi sur la SADC. Il s'agit là d'une bonne structure. Il serait souhaitable de ne pas se contenter d'avoir des normes, mais de faire en sorte qu'elles aient dans la pratique un certain effet, avec éventuellement des répercussions législatives, parce que les gestionnaires du secteur finissent par se pénétrer de leur réalité.

**Le sénateur Stratton:** Je continue à me poser des questions sur la façon d'intervenir au sein d'une compagnie et sur le moment choisi pour le faire. À la page 3, vous nous dites:

Il s'agit entre autres du pouvoir de fermer une compagnie dont le niveau de capital est affaibli mais toujours positif à en juger par des conventions comptables de base largement utilisées. Une intervention par la voie réglementaire ne doit toutefois pas être purement mécaniste.

Différentes personnes et différents groupes ont allégué que le système en vigueur aux États-Unis, malgré tous les critères qu'il établit, ne fonctionne pas. La plupart des arguments qui sont avancés à ce sujet consistent à dire qu'il y a là un art et non une science et qu'on ne peut pas agir de manière mécanique. Vous évoquez cette réalité et vous poursuivez en nous donnant l'impression que vous ne pouvez intervenir de toute façon qu'une fois qu'il est trop tard.

Si c'est un art (lorsqu'on revoit ce qui s'est passé, La Confédération avait plus de 60 p. 100 de son actif dans l'immobilier) qu'est-ce qui vous reste à faire? Ce qui m'inquiète, c'est le fait que la SADC et le BSIF vont à nouveau s'abstenir d'intervenir jusqu'au moment où il sera trop tard parce qu'ils auront voulu laisser aux directions le soin de s'en sortir elles-mêmes, sans compter le fait que, comme vous l'avez dit à la page 7, au point 6 intitulé «Autres questions soulevées pendant les audiences», 10 p. 100 seulement des compagnies d'assurance ayant fait l'objet d'un redressement ont réussi à reprendre leurs activités sur le marché. Vous nous dites que l'on ne devrait pas avoir de critères chiffrés; que nous sommes en présence d'un art et non pas d'une science. Quels sont les résultats que l'on pourra obtenir en agissant ainsi à partir du moment où les États-Unis n'ont qu'un taux de réussite de 10 p. 100? En réalité, nous avons un problème grave auquel je ne vois pas de solution.

**M. Le Pan:** Vous avez posé plusieurs questions, sénateur. Je ne dis pas qu'il faille écarter le redressement des entreprises; c'est une chose que nous envisageons. Toutefois, je considère que l'on ne doit pas y voir une panacée. Essentiellement, dans une liquidation, ou lorsqu'une institution est en grande difficulté, si l'on veut qu'une partie de la valeur de l'institution soit sauvegardée, il y a des gens qui devront payer parce qu'il y a des pertes inhérentes à l'institution. La question est en partie de savoir comment répartir ces pertes et à quel moment il convient de les comptabiliser et de prendre des mesures pour les distribuer en



[Text]

so forth end up with more value in total than would be the case if you did not move.

There are elements of the U.S. rehabilitation process, as I understand it, that might be useful tools to use in that kind of environment. I view this mainly as a question of having the right tools in the tool box. Whether it is called "rehabilitation" or "amendments to the Winding-up Act" or whatever, you must have the tools which allow you to deal with the possible solutions. I do not believe that one can prescribe in advance exactly what tools should be used and when.

Rehabilitation may end up working in a way that leaves more money on the table for policyholders and potentially creditors, depending on how it works, than would be the case with simple liquidation processes. I do not think one can have this image that, because of early intervention, an institution can, suddenly, be healthy. That may happen in some cases. It may even happen without going through legal processes at all. It may happen in the Canadian system that, by early intervention and action by the supervisor, we end up with changes being made so that the institution ends up being smaller than when it started and never reaches the stage where it is in a legal wind-down situation.

With respect to your question concerning rules, discretion and early action, early intervention, in part, falls into my category of having the right tools in the tool box. For example, if, as I believe, owning an institution is a privilege and not a right, and if the potential losses are not that large, why is the target zero? Given the uncertainties of all this, why is that the right target? I am not convinced it is the right target. Whether it is a rehabilitation process, a liquidation process under the Winding-up Act or whatever, you must ultimately face the fact that you will appear before a court and describe the situation. The question is what the statute and the policy framework tells you you can use as the situation that triggers action. That is the case whether it is a rehabilitation process or a liquidation process. In part, early intervention falls into the category of whether you have all the tools you will need. I do not say that all our tools are wrong. The question is: Do we have enough tools?

The second aspect of early intervention comes back to the transparency of the system, the understanding, the policy direction, if you will. We have not had a policy direction, broadly speaking, that has said, and been widely understood, that the concept of early intervention ought to be followed. If you look back over the past 10, 15, 20 years you will not find that as a strong thread or guiding principal through the discussion of White Papers, Green Papers, Blue Papers, committee reports and Senate reports. I do not believe you can mandate that. I think it should be established more as a policy direction. If steps are taken vis-à-vis the transparency of the system such as when the

[Traduction]

espérant qu'en fin de compte les souscripteurs, les créanciers, et cetera, récupéreront globalement une plus grande part de leur argent que si l'on n'était pas intervenu.

Il y a des éléments du mécanisme de redressement des États-Unis, tel que je le comprends, qui pourraient nous être utiles dans ce genre de situation. Je considère qu'il s'agit avant tout en fait de disposer des bons outils au bon endroit. Qu'on parle de «redressement» ou de «modifications apportées à la Loi sur les liquidations», ou de toute autre chose, il faut avoir les outils pour mettre en oeuvre les différentes solutions possibles. Je ne crois pas qu'on puisse spécifier à l'avance quels sont les outils qui doivent précisément être utilisés et à quel moment.

Il se peut qu'une procédure de redressement laisse au bout du compte davantage d'argent à la disposition des souscripteurs et des créanciers éventuels, selon la façon dont on opère, que ne le ferait une simple liquidation. Je ne crois pas qu'il faille se mettre dans l'idée que parce que l'on intervient précocement l'institution va se retrouver soudainement en bonne santé. Cela peut arriver dans certains cas. Cela peut même se produire sans que l'on ait à recourir à la justice. Dans le système canadien, il se peut qu'en raison d'une intervention précoce et des mesures prises par l'organe de réglementation, des changements soient apportés pour réduire la taille de l'institution et que cette dernière n'en arrive jamais au point où il faut procéder légalement à sa liquidation.

Pour répondre à votre question au sujet des règles, du pouvoir discrétionnaire et de l'intervention précoce, je considère qu'en partie le problème de l'intervention précoce relève de la nécessité de disposer des bons outils au bon moment, comme je viens de le dire. Ainsi, si, comme je le crois, le fait de posséder une institution est un privilège et non pas un droit, et si les pertes potentielles ne sont pas d'une trop grande ampleur, pourquoi se fixe-t-on un objectif zéro? Étant donné les incertitudes de toute cette opération, pourquoi se fixer cet objectif? Je ne suis pas convaincu que c'est l'objectif qui convient. Que l'on parle de redressement, de liquidation aux termes de la Loi sur les liquidations ou de toute autre chose, il faut finalement faire face à la réalité qui est que l'on va devoir comparaître devant un tribunal et décrire la situation. L'essentiel est de savoir à quel moment la législation et le cadre politique vous autorisent à intervenir dans telle ou telle situation. Le problème est le même qu'il s'agisse d'une procédure de redressement ou d'une procédure de liquidation. En partie, l'intervention précoce relève de la nécessité de disposer de tous les outils dont on a besoin. Je ne dis pas que tous nos outils sont mauvais. La question est la suivante: avons-nous suffisamment d'outils?

La deuxième composante de l'intervention précoce se ramène à la transparence du système, à la compréhension du mécanisme, aux orientations politiques, si vous voulez. Nous n'avons pas eu de manière générale d'orientation politique qui soit largement comprise et qui nous enjoigne de recourir à une intervention précoce. Si vous remontez aux 10, 15 ou 20 dernières années, vous constaterez l'absence d'orientation servant de guide ou d'un véritable schéma directeur dans toutes les discussions portant sur les livres blanc, vert et bleu et dans les rapports des comités de la Chambre et du Sénat. Je ne crois pas qu'on puisse en prendre l'initiative. Je considère qu'il faut plutôt que ça fasse partie d'une

## [Texte]

supervisor will act and so forth, that will have a salutary effect. I do not claim that that, in and of itself, will lead to the idea that we can, with all prescience, nip these things in the bud precisely. We will come across situations that cannot be resolved.

However, a combination of a policy direction backed up with an actual legal framework that allows one to act may well end up producing earlier intervention. That is ultimately a judgment question. One of the interesting questions for this committee is whether that would be useful policy direction. There are various different models describing how we can achieve that. There is the issue of rules versus discretion. I and other players in the system from the federal regulatory sphere are not coming from a rules-based mode. Another aspect to be considered is disclosure. When you talk about acceptability and transparency of the system, how far can you go when it comes to disclosure in order to ensure that the system does not become "gotcha" system for individuals? If one considers that a desirable policy direction, there are a number of elements which can be reflected upon.

**Senator Stratton:** The concern would still be that, despite guidelines and all the signposts that you would have prevail, the tendency on the part of so-called "enforcers" would be to take a hands-off approach. That is the sense I get when considering what occurred with Confederation Life. Despite what was written, and despite what policies were in place, the attitude was still, "Well, let's sit back a little longer and watch."

This is a judgment call. Do you believe that an aggressive policy is better than one that has historically been laid back, or "stand back and watch what happens"?

**Mr. Le Pan:** We have already evolved and we continue to do so. By examining this system, which is going on in this committee and it has gone on in government, we are evolving to a system that is more aggressive and more open, for both institutions and individuals. Ultimately, as a package, that is a good thing.

**Senator Kolber:** The purpose of these hearings is to find out what we have learned. The first thing we learned is that if real estate had not gone to hell in a hand basket we would not be sitting here. However, it did, and our problem is how to avoid these "goofups" and to find out what can be done if we cannot avoid them.

I believe that there is a small analogy here to the problem of health care in North America. I think doctors have come to the conclusion that money is best spent on preventive medicine because once the patient gets sick there is nothing to do but to try to cure him or her.

## [Translation]

orientation politique. Si des mesures étaient prises en vue d'améliorer la transparence du système pour ce qui est du moment où va intervenir l'organisme de surveillance, et autre chose de ce genre, cela aurait un effet salutaire. Je ne prétends pas par là que cette façon de faire pourra en soi, avec une prescience parfaite, éliminer les problèmes dans l'oeuf. Nous allons faire face à des situations qu'il sera impossible de résoudre.

Toutefois, en associant les orientations politiques à un cadre légal qui permette effectivement d'agir, il se peut que nous puissions intervenir plus rapidement. Tout se ramène finalement à un jugement d'appréciation. Ce qui serait intéressant pour votre comité, c'est de savoir si ces orientations politiques seraient utiles. Il y a différents modèles décrivant la façon dont nous pouvons y parvenir. Il y a la question de l'imposition des règles par opposition à l'application d'un pouvoir discrétionnaire. Moins, et d'autres intervenants au sein du système de réglementation fédéral, nous ne sommes pas axés sur les règles. La divulgation est un autre élément à considérer. Du point de vue de l'acceptabilité et de la transparence du système, jusqu'où peut-on aller en matière de divulgation pour s'assurer que le système n'amène pas les individus à se dresser les uns contre les autres? Si l'on considère qu'il s'agit là d'une orientation politique souhaitable, ce sont là un certain nombre des éléments sur lesquels on peut réfléchir.

**Le sénateur Stratton:** Le risque, c'est toujours qu'en dépit des directives et de tous les garde-fous que l'on a pu prévoir, les prétendus «responsables de l'application» choisissent de s'en laver les mains. C'est l'impression que j'ai lorsque je pense à ce qui s'est passé au sujet de La Confédération. En dépit de tout ce qui a été écrit, en dépit des politiques qui étaient en place, l'attitude restait la suivante: «attendons encore un peu pour voir.»

Il y a là un jugement d'appréciation. Pensez-vous qu'une politique résolue soit préférable à l'attitude qui traditionnellement a constitué à se tenir à l'écart ou «à attendre de voir ce qui se passe»?

**M. Le Pan:** Nous avons déjà évolué et ce n'est pas fini. En procédant au réexamen de notre système, ce qui a lieu devant votre comité et au sein du gouvernement, nous évoluons vers un système plus dynamique et plus ouvert, aussi bien pour les institutions que pour les particuliers. Finalement, dans l'ensemble, c'est une bonne chose.

**Le sénateur Kolber:** Ces audiences ont pour but de nous faire découvrir ce que nous avons appris. La première chose que nous avons apprise, c'est que si l'immobilier n'était pas tombé en déconfiture, nous ne siégerions pas ici aujourd'hui. C'est pourtant ce qui s'est passé, et il nous reste maintenant à apprendre à éviter ces «bourdes» et à savoir ce qu'il faut faire lorsqu'il n'est pas possible de les éviter.

Je crois qu'on peut rapprocher quelque peu cette situation de celle des soins de santé en Amérique du Nord. Il me semble que les médecins en sont venus à la conclusion qu'il était préférable d'affecter nos crédits à la médecine préventive parce qu'une fois que le patient est malade, il n'y a plus rien à faire que d'essayer de le soigner.



[Text]

You say that for many years various papers have been written to the effect that intervention should be kept to a minimum. At least that is what I thought you said.

**Mr. Le Pan:** No, I said that they did not emphasize early intervention. I did not say that they said it should be kept to a minimum. We have however many pages of statutes, rules and guidelines, but that has not been the driving force, if you will.

**Senator Kolber:** It seems to me that we are living in a different world.

**Mr. Le Pan:** That is right.

**Senator Kolber:** We talk a lot about it being art and not science. Perhaps we could make some moves toward turning the art into a science.

I would like to read from a letter the committee received from the head of Sun Life which was prompted by a plea of one of our witnesses for a liquidity backstop for life insurance companies, which he says would be the wrong thing to do.

The letter deals with liquidity and it reads as follows:

I enclose for your perusal Section 7.3 of Sun Life's Investment Policies (which are reviewed and approved by our Board at least annually) which deals with liquidity.

You will note that it requires that we, at all times, maintain readily liquefiable assets equal to at least 100 percent of all liabilities payable on demand.

At last year-end, our general account assets were \$34 billion and liabilities payable on demand were \$12 billion. We have, therefore, ordered our affairs so that we could withstand a massive "run on the bank".

The issue of excessive holdings in conventional mortgages is not just their credit quality but also their liquidity. It is unreasonable to build up large holdings of illiquid assets (which normally have a higher yield and therefore enable the insurer to be more competitive in the marketplace) and then expect a government bail out in the event of trouble.

I think we should pay close attention to this because, among other matters which have been raised in this discussion, we have an inherent conflict within the system between deposit-taking institutions and life insurance companies. The conflict is this: What comes first, the profit motivation or the protection of the depositor?

In the case of chartered banks, which are publicly listed, I would like to think that protection of the depositor comes first. However, there is a temptation to take risk and a temptation to try to increase one's profits, which is not all bad. We do live in a

[Traduction]

Vous nous avez dit que pendant de nombreuses années on avait rédigé différentes études pour affirmer qu'il fallait intervenir le moins possible. Du moins, je crois que c'est ce que vous avez dit.

**M. Le Pan:** Non, j'ai dit que l'on n'y mettait pas l'accent sur une intervention précoce. Je n'ai pas dit qu'on y affirmait qu'il fallait intervenir le moins possible. Nous avons néanmoins de nombreuses pages de lois, de règlements et de directives sur le sujet, mais disons que ça n'a pas été l'élément moteur.

**Le sénateur Kolber:** Il me semble que nous vivons dans un autre monde.

**M. Le Pan:** C'est exact.

**Le sénateur Kolber:** Nous parlons beaucoup du fait qu'il s'agit d'un art et non pas d'une science. Nous pourrions peut-être prendre quelques initiatives pour transformer cet art en science.

J'aimerais vous lire une lettre envoyée au comité par le directeur de la Sun Life, qui réagissait à l'imposition d'un seuil de liquidités proposé par l'un de nos témoins au sujet des compagnies d'assurance-vie, ce qui, à son avis, ne serait pas une bonne chose.

Cette lettre traite des liquidités et sa teneur est la suivante:

Je vous fais parvenir ci-joint pour que vous en preniez connaissance l'article 7.3 des politiques d'investissement de la Sun Life (qui sont revues et entérinées par notre conseil d'administration au moins une fois par an) qui traite des liquidités.

Veillez prendre note que cet article nous impose d'avoir en permanence des éléments d'actif pouvant être liquidés instantanément qui couvrent au moins 100 p. 100 de l'ensemble du passif payable à la demande.

À la fin du dernier exercice, le total de nos actifs était de 34 milliards \$ et les éléments du passif payables à la demande se montaient à 12 milliards \$. Nous avons donc organisé notre exploitation de manière à pouvoir faire face à une « vague de retraits » systématique.

Ce n'est pas seulement la qualité de la créance qui fait problème lorsqu'on détient trop d'hypothèques de type classique, c'est aussi leur liquidité. Il n'est pas raisonnable de constituer un trop grand portefeuille d'éléments d'actif non liquides (qui en règle générale offre un rendement plus élevé et permettent donc à l'assureur d'être plus concurrentiel sur le marché) et de s'attendre ensuite que les gouvernements viennent à la rescousse en cas de difficulté.

Je crois qu'il nous faut faire bien attention à ce genre de choses parce qu'entre autres questions que nous avons évoquées au cours de cette discussion, il faut bien voir que nous avons un conflit inhérent au sein du système entre les établissements de dépôts et les compagnies d'assurance-vie. Le conflit est le suivant: qu'est-ce qui doit passer en premier, la motivation liée au profit ou la protection des déposants?

Dans le cas des banques à charte, qui sont cotées en bourse, je dirais que la protection des déposants vient en premier lieu. Il y a toutefois la tentation de prendre des risques et d'essayer d'augmenter ses profits, ce qui n'est pas absolument mauvais.

## [Texte]

capitalist society, but the fact is you do have to protect your depositor.

In the case of life insurance companies, because of the long-term nature of what they do, they have to protect their actuarial imperatives by investing long term, let us say 10 years. Since the 1940s that has worked very well. You gave them your premiums, they bought mortgages, and life was wonderful. How what happened in this instance could have been prevented or foreseen, I do not know, but even today, as we sit here, there are life insurance companies whose make up of real estate and mortgages is now 70 per cent, down from 83 per cent. Apparently we have learned nothing from our experiences.

Can the regulators not come up with certain basic, definite criteria that, if not met, at least blow a whistle? I cannot believe that we cannot be a little more vigilant at the regulatory end in signalling that there is an inherent problem within a company, asking why it is in that situation, and considering whether it can be corrected.

**Mr. Le Pan:** I will make a couple comments. I am sure this is something Mr. Palmer will want to speak on when he is here.

With respect to liquidity, my view is that it is important for the reasons you have talked about, senator. Increasingly, in a number of institutions, the liquidity issue is more complex than it was before. A number of insurance companies no longer have liabilities that are solely long-term liabilities. They have shorter-term liabilities, either because they are into deposit substitute products, or because they have big blocks of business, group or other business on the life insurance side, that may well move. The liquidity issue is not only an asset issue, it is also a liability issue.

I agree with the idea that there ought to be a relatively small number of issues that management, boards and so forth focus on when considering what is key in terms of managing an institution. Matching is an important one of those. When contemplating, say, standards of sound business, financial practice, that must be considered. You would conclude that there ought to be policies regarding and monitoring of those kinds of situations, in the way I understand Mr. McNeil is talking about.

Solvency goes beyond liquidity. Liquidity may, indeed, be important in the final stages of an institution, but there are solvency issues that are broader than just liquidity.

## [Translation]

Nous vivons effectivement dans une société capitaliste, mais il n'en reste pas moins qu'il faut protéger les déposants.

Quant aux compagnies d'assurance-vie, en raison du fait qu'elles travaillent à long terme, il leur faut protéger leur base actuarielle en investissant à long terme, disons sur 10 ans. Depuis les années 1940, le système fonctionne parfaitement. Vous versez vos primes, elles achètent des hypothèques et tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes. Est-ce que l'on aurait pu prévoir ou éviter ce qui s'est passé dans ce cas, je n'en sais rien, mais même encore aujourd'hui, au moment où nous nous parlons, il y a des compagnies d'assurance-vie qui avaient placé 83 p. 100 de leur actif dans l'immobilier et les hypothèques, et qui en sont encore à 70 p. 100. Il semble que nous n'ayons pas tiré les leçons de l'expérience.

Les organismes de réglementation pourront-ils élaborer des critères de base, bien précis, qui donnent au moins l'alerte s'ils ne sont pas respectés? Je ne peux pas croire que nous ne puissions pas être un peu plus vigilants au niveau des organes de réglementation et que nous ne puissions pas signaler l'existence d'un problème propre à telle ou telle compagnie, en lui demandant pourquoi elle se trouve dans cette situation et qu'est-ce qu'il est possible de faire pour y remédier.

**M. Le Pan:** J'ai une ou deux observations à faire à ce sujet. Je suis sûr que M. Palmer sera disposé à en parler lorsqu'il comparaitra.

Pour ce qui est des liquidités, je considère que c'est un sujet important pour les raisons que vous avez mentionnées, sénateur. Dans un certain nombre d'institutions, la question des liquidités devient de plus en plus complexe. Un certain nombre de compagnies d'assurance n'ont plus un passif constitué uniquement d'obligations à long terme. Elles ont des obligations à court terme, soit parce qu'elles s'occupent de produits se substituant aux dépôts, soit parce que dans le secteur de l'assurance-vie elles possèdent des pans entiers de leurs activités constitués par des entreprises, des groupes ou autres affaires qui sont susceptibles d'évoluer. Le problème des liquidités n'est pas uniquement lié à l'actif, il dépend aussi du passif.

Je suis d'accord avec le principe selon lequel les directions et les conseils d'administration devraient se pencher en priorité sur un nombre relativement restreint de questions qu'ils considèrent fondamentales lorsqu'il s'agit de gérer une institution. L'adéquation entre les éléments de l'actif et du passif est un de ces grands principes. Il faut en tenir compte lorsqu'on cherche à appliquer, disons, des principes sains de gestion ou de bonnes pratiques financières. On peut en déduire qu'il faut se doter de politiques permettant de surveiller ce genre de situations, sur le modèle préconisé par M. McNeil, si je comprends bien.

La solvabilité ne se ramène pas aux liquidités. Les impératifs liés aux liquidités pourront en fait avoir leur importance lorsqu'on en arrive aux dernières étapes de l'exploitation de l'institution, mais il y a des questions de solvabilité qui vont au-delà des simples questions de liquidité.



[Text]

**Senator Kolber:** Are you suggesting they should have a bridge-financing mechanism to help them through that period?

**Mr. Le Pan:** Do you mean government-bridged financing?

**Senator Kolber:** No.

**Mr. Le Pan:** We can talk about that, but I was commenting on your other point about liquidity.

**Senator Kolber:** If you are saying that solvency and liquidity do not equate, what do you have when you have to pay out money? Say, for example, that you are technically solvent but you do not have money.

**Mr. Le Pan:** Some people have arranged bridge financing in the marketplace. The superintendent, for example, uses a variety of early warning mechanisms. One of the concepts we have talked about, and it was also discussed when Ms Labarge was here, was the idea of making more transparent the processes they go through, including the check-points, if you will, that toss up flags, which is what you are talking about. It is a good idea. It would be useful in the system.

However, I would not hold out the idea that one can guarantee to catch every last case.

**Senator Kolber:** No one is suggesting that you will catch every last case.

**Mr. Le Pan:** An early warning system and transparency on what those flags are, transparency both for the public at large and, more important, for analysts and institutions, would be useful.

**Senator Kolber:** Are you aware that a few life insurance companies have Triple A ratings, yet not one Canadian bank has that rating?

**Mr. Le Pan:** Yes.

**Senator Kolber:** Does that not give you pause for thought?

**Mr. Le Pan:** No comment.

**Senator Kolber:** Over the last number of years any number of deposit-taking institutions have had exposure to one industry larger than their equity.

**Mr. Le Pan:** That is true.

**Senator Kolber:** Why were regulators not screaming about that, not to mention members of boards of directors? I am on a board of directors, and I should have been screaming, too. Why did that not happen?

**Mr. Le Pan:** To some extent, regulators have been screaming. As I said earlier, we are evolving to a system where there will be more information generally on those types of situations. Not only regulators are screaming, other people, including members

[Traduction]

**Le sénateur Kolber:** Est-ce que vous préconisez que l'on institue un mécanisme de financement de relais pour les aider à traverser cette période?

**M. Le Pan:** Vous voulez parler de crédits gouvernementaux servant de relais?

**Le sénateur Kolber:** Non.

**M. Le Pan:** On peut toujours en parler, mais je me réfèrais à une autre dimension des liquidités.

**Le sénateur Kolber:** Vous nous dites que la solvabilité ne se ramène pas aux liquidités, mais qu'est-ce que vous aurez à votre disposition s'il vous faut verser de l'argent? Disons, par exemple, que vous êtes théoriquement solvable mais que vous n'avez pas d'argent liquide.

**M. Le Pan:** Il y a des gens qui ont réussi à obtenir sur le marché un financement servant de relais. Le surintendant, par exemple, a recours à toute une série de mécanismes permettant de donner l'alerte très tôt. L'un des principes que nous avons évoqués, et qui a par ailleurs été discuté lors de la comparution de Mme Labarge, c'est celui qui consiste à rendre plus transparents les mécanismes à mesure qu'ils interviennent, y compris les points qui font l'objet d'une vérification, si vous préférez, lorsqu'on voit s'agiter des petits drapeaux en signe d'avertissement, ce qui correspond à ce que vous mentionnez. C'est une bonne idée. Ce serait utile dans le système.

Il ne faut pas toutefois s'accrocher à l'idée que l'on peut garantir qu'on ne laissera jamais rien passer.

**Le sénateur Kolber:** Personne ne vous dit qu'on ne laissera jamais rien passer.

**M. Le Pan:** Il serait utile de disposer d'un système donnant l'alerte très tôt et de faire preuve de transparence concernant la nature de ces petits drapeaux, transparence qui s'adresse à la fois au grand public et, surtout, aux analystes et aux institutions.

**Le sénateur Kolber:** Êtes-vous au courant du fait que quelques compagnies d'assurance-vie ont la cote AAA alors qu'aucune banque canadienne ne bénéficie de cette cote?

**M. Le Pan:** Oui.

**Le sénateur Kolber:** Est-ce que ça ne vous fait pas réfléchir?

**M. Le Pan:** Je ne ferai pas de commentaire.

**Le sénateur Kolber:** Au cours des dernières années, différents établissements de dépôts se sont impliqués dans un secteur donné à concurrence d'un montant supérieur à leur capital.

**M. Le Pan:** C'est exact.

**Le sénateur Kolber:** Pourquoi les organes de réglementation ne poussent-ils pas les hauts cris, sans parler des membres des conseils d'administration? Je fais partie d'un conseil d'administration, et je devrais moi aussi pousser les hauts cris. Pourquoi les choses ne se passent-elles pas ainsi?

**M. Le Pan:** Jusqu'à un certain point, les organes de réglementation poussent les hauts cris. Comme je vous l'ai dit tout à l'heure, nous évoluons vers un système qui nous fournira de manière générale plus d'informations sur ce genre de situation.

[Texte]

of boards, outside analysts, et cetera, are screaming. That is a good system to which to evolve.

**Senator Kolber:** I do not have an answer, but perhaps we will come up with one.

**Senator Sylvain:** I should like to follow up on what Senator Kolber had to say. I am not a great advocate of government intervention. I believe deposit insurance has a role to play today. However, if it had never been introduced, we would have stronger institutions than we do now. That is my philosophical attitude.

There are so many intervenors in this process. There is the Department of Finance, which has its own rules and regulations. The department conducts studies such as the one relating to deposit insurance. I am not sure we will ever hear about your findings.

Then, we have OSFI which, presumably, has its own set of rules, which may or may not correspond to the rules of the Department of Finance.

As Mr. Reuber told us, at one point the CIDC was just a paying office, and then they came up with a set of rules.

As far as I know, there are now three sets of rules: those of the Department of Finance; those of OSFI; and those of CDIC. If we ever build a CDIC-2, we will have another set of rules.

For the ordinary citizen dealing with the government is a complex enough matter when he knows precisely where to go and to whom to speak. Right now, he has to deal with all of this, plus the provincial authorities who deal with banks, trust companies and insurance companies.

I never did get an answer as to why you did not intervene when Confederation was up to 40 per cent in real estate, and then 50 per cent and then eventually 60 per cent. I believe Senator Stratton was pursuing that same line of questioning.

Are there too many cooks involved? Is the situation too complex because of different interests and different attitudes? Mr. Mackenzie clearly demonstrated a particular attitude when he was here. He talked about the turf wars, the overlapping and all of that. I have a feeling that there is something unhealthy about all this, and your responses are not dissipating that feeling.

I realize you are trying not to intervene and tell people how they should invest their money. However, there has to be a point at which you do that. I think Senator Kolber was clear on that.

You do not say that the cut off should be 23.75 per cent or 42.5 per cent. However, at some point, the art part of your management functions must come into play. You would realize

[Translation]

Non seulement les responsables de la réglementation poussent les hauts cris, mais d'autres intervenants, notamment les membres des conseils d'administration, les analystes de l'extérieur, et cetera, le font aussi. Cette évolution vers un nouveau système est une bonne chose.

**Le sénateur Kolber:** Je n'ai pas de réponse, mais nous en trouverons peut-être une.

**Le sénateur Sylvain:** J'enchaîne sur ce que vient de dire le sénateur Kolber. Je ne suis pas un grand partisan des interventions gouvernementales. Je considère que l'assurance-dépôts a un rôle à jouer de nos jours. Toutefois, si elle n'avait jamais été mise en place, nous aurions des institutions plus fortes qu'à l'heure actuelle. C'est ma position philosophique.

Il y a tellement d'intervenants dans toute cette affaire. Il y a le ministère des Finances, qui a ses propres exigences et sa propre réglementation. Le ministère procède à des études comme celles qui portent sur l'assurance-dépôts. Je ne suis pas sûr que nous connaîtrons un jour les conclusions auxquelles vous êtes arrivés.

Et puis nous avons le BSIF, dont on peut penser qu'il a son propre ensemble de règles, qui ne correspondra pas nécessairement aux règles du ministère des Finances.

Comme nous l'a indiqué M. Reuber, à un moment donné la SADC n'était qu'un bureau payeur, puis elle a établi sa propre série de règles.

D'après ce que je peux savoir, il y a désormais trois séries de règles: celle du ministère des Finances; celle du BSIF et celle de la SADC. Si jamais on institue une SADC-2, nous aurons encore une autre série de règles.

Pour le simple citoyen, il est déjà assez compliqué d'avoir à s'adresser au gouvernement lorsqu'il sait précisément où aller et à qui parler. Maintenant, il lui faut faire tout cela et en plus traiter avec les autorités provinciales qui s'occupent des banques, des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurance.

Je n'ai jamais pu obtenir de réponse lorsque j'ai voulu savoir pourquoi vous n'êtes pas intervenu lorsque La Confédération a investi 40 p. 100 dans l'immobilier, puis 50 p. 100, et enfin 60 p. 100. Je crois que le sénateur Stratton a cherché à obtenir les mêmes réponses.

Y a-t-il trop de personnalités qui s'affrontent? La complexité de la situation s'explique-t-elle par la présence d'intérêts différents et de comportements différents? Monsieur Mackenzie a clairement fait état de comportements bien particuliers lorsqu'il a comparu devant nous. Il a parlé de querelles de pouvoir, de chevauchement de compétences, et cetera. J'ai l'impression qu'il y a quelque chose de malsain dans toute cette situation et vos réponses ne font rien pour m'en dissuader.

Je comprends bien que vous essayez de ne pas intervenir et de ne pas dire aux gens comment placer leur argent. Il faut toutefois que vous le fassiez à un moment donné. Je crois que le sénateur Kolber l'a clairement fait comprendre.

Il n'est pas question pour vous de dire que le seuil doit être de 23,75 p. 100 ou de 42,5 p. 100. Toutefois, à un moment donné, il faut que le côté non scientifique de vos fonctions de gestion



[Text]

that for Company "X", for example, when the total investment in one sector exceeds the capital of the company, there is a real problem.

I should like to hear your views on the overlapping and the turf wars Mr. Mackenzie talked about when he appeared before us. Tell us about what similarities or dissimilarities there are between the regulations, which you pointed out were piled high on your desk, that OSFI and CDIC have. Is part of the problem that we have too many people involved with too many sets of rules? Would we be further complicating the issues if we were to proceed with what some of the insurance company people would like to do, that is, develop a CDIC-2?

**Mr. Le Pan:** First, let me deal with the overlap issues. The department is not in the regulatory supervisory business, and it should not be. We do not want to be. We are involved with the overall responsibility for the legislation. When the legislation is amended, our department has the main carriage of that. We spend a lot of time with the superintendent's office sorting out what goes into that legislation from a policy point of view. We must also consider what they want and so on. However, we are not in the business of deciding when a particular institution ought to be subject to particular actions by the superintendent. Indeed, in my judgment, to do so would be totally wrong. It would cause a further degree of overlap which is unreasonable.

We may be consulted from time to time by the superintendent and others on a particular institution, including through our presence on the board of directors of the Deposit Insurance Corp., as well as through the Financial Institutions Supervisory Committee, a legislated mandated committee which gives the superintendent the right to ask for advice or opinions from others, including ourselves, the Bank of Canada and the chair of the CDIC. We have policy views on the broad system. I am here to talk about policy views on the broad system.

We spend lots of time trying to avoid the "turf wars", to use your phrase, senator, between us and other parts of the system. Indeed, part of my job is to solve those problems, not to create them.

You talked about the issues between OSFI and CDIC. This is an area which has been looked at from a variety of perspectives. Various people have talked about it. It comes down to the issue of whether there should be an insurer separate from a regulator. My view is that there should not be. There are some merits in having checks and balances in the system. In part, while there are opportunities to make it more of a science — indeed, a lot of work is done in the superintendent's office in trying to make it more of a science — there is still, ultimately, an insurer and a regulator with somewhat different motives and incentives. In my judgment, it is preferable to leave them separate.

[Traduction]

entre en jeu et que vous usiez de votre pouvoir d'appréciation. Vous devez bien comprendre, par exemple, que lorsque le total des investissements de la compagnie X dans un secteur donné est supérieur au capital de cette compagnie, il y a un gros problème.

J'aimerais savoir ce que vous pensez des chevauchements de compétences et des guerres de pouvoir dont M. Mackenzie a parlé devant nous. Dites-nous quelles sont les concordances et les discordances entre les différents règlements du BSIF et de la SADC qui, vous nous l'avez signalé, sont empilés sur votre bureau. Le problème vient-il en partie du fait que nous avons trop de gens qui s'occupent d'un trop grand nombre de règles? Est-ce que la création d'une SADC-2, comme le voudraient certains responsables des compagnies d'assurance, ne reviendrait pas à compliquer encore la question?

**M. Le Pan:** Laissez-moi tout d'abord parler des chevauchements. Le ministère ne s'occupe pas de superviser la réglementation, et ce n'est pas son rôle. Il n'est pas question que nous le fassions. Nous sommes responsables de manière générale de l'application de la loi. Lorsque la loi est modifiée, c'est notre ministère qui en prend principalement la responsabilité. Nous passons beaucoup de temps dans le bureau du surintendant pour essayer de voir ce qu'implique cette législation d'un point de vue des politiques. Il nous faut tenir compte de ce que le bureau du surintendant cherche à obtenir, et cetera. Toutefois, ce n'est pas nous qui devons décider à quel moment telle ou telle institution doit faire l'objet de telle ou telle démarche de la part du surintendant. Ce serait d'ailleurs totalement erroné de mon point de vue. Il y aurait encore plus de chevauchements inutiles.

Il arrive que nous soyons consultés à l'occasion par le surintendant et d'autres intervenants au sujet d'une institution en particulier, notamment en raison de notre appartenance au conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts ainsi que par l'intermédiaire du comité de surveillance des institutions financières, un comité législatif qui confère au surintendant le droit de prendre l'avis et les conseils d'autres intervenants, en l'occurrence nous-mêmes, la Banque du Canada et le président de la SADC. Nous avons des orientations politiques sur l'ensemble du système. Je suis ici pour vous en parler.

Nous avons passé beaucoup de temps à essayer d'éviter les «guerres de pouvoir», pour reprendre votre expression, sénateur, entre nous-mêmes et les autres parties prenantes au sein du système. En fait, mon travail consiste en partie à résoudre ces problèmes et non pas à les créer.

Vous avez évoqué les problèmes entre le BSIF et la SADC. C'est un domaine qui a été examiné sous plusieurs angles. Différentes personnes en ont parlé. Tout revient à la question de savoir si l'assureur doit être distinct de l'organe de réglementation. À mon avis, ils doivent l'être. Il n'est pas sans intérêt d'avoir des contrepoids au sein du système. En partie, même s'il y a la possibilité de rendre la chose plus scientifique (en fait, il se fait beaucoup de travail au bureau du surintendant pour essayer de la rendre plus scientifique) il reste, en fin de compte, que l'on est en présence d'un assureur d'un côté et d'un organe de réglementation, de l'autre, dont les motivations et les objectifs sont quelque

*[Texte]*

Some jurisdictions in the United States, for example, ran into a lot of problems when they gave the regulator deep pockets by making it the insurer. The loans story is similar. In effect, the savings and loans insurer was also the regulator. Effectively, he had access to a taxing authority through operating the savings and loan insurance fund at the same time that he was the regulator.

They have tended to move away from that kind of structure in the United States. A number of jurisdictions have a split structure such as we have.

There are good arguments for keeping the deposit insurer and the regulator separate. Inherently, as long as CDIC or the deposit insurer has more than a pay-out function, there is the potential for some degree of overlap. The key to managing that overlap is reasonable management. I do not think one can avoid all degrees of conflict, nor would that be healthy. The issue is this: Is the interaction healthy tension, if you will, as opposed to unhealthy tension?

We have looked at the possibility of whether or not one should redefine those roles. At this point, I am not wildly in favour of that. Perhaps some adjustments to the line of responsibility between them could be considered; but I do not think those would change materially, or ought to materially change the roles of those two institutions at this point.

The provincial issue also has to be considered. This committee is well aware of it. My own feeling is that the provincial issue is more an issue which causes costs and competitiveness problems than an issue which causes problems in dealing with a particular institution in financial difficulty. That is my own perception from what I have seen happening in the system over the last few years.

In fact, there has been good cooperation between provincial regulatory authorities. In a number of cases, either OSFI or CDIC act for the provincial authorities to carry out inspections. My own sense is that — and you can ask Mr. Reuber or Mr. Sabourin for their opinions — that interaction has worked well in dealing with particular institutions in difficulty. Of more overall concern, from my perspective, is the overlapping of rules and regulations federally and provincially which causes additional costs over time that affects the competitiveness of particular institutions.

You asked what the issues would be if CompCorp were turned into some kind of government entity. Again, my own view is that, if that were to happen, "CompCorp-2", let us call it, would have to be separate from the affairs of CDIC, at least with respect to funds and so forth. The idea of commingling funds is totally

*[Translation]*

peu différents. À mon avis, il est préférable qu'ils restent distincts.

Certains États des États-Unis, par exemple, ont éprouvé de nombreuses difficultés lorsqu'ils ont donné les clés du coffre à l'organe de réglementation en en faisant aussi l'assureur. C'est aussi l'histoire des caisses d'épargne. En effet, l'assureur et l'organe de réglementation des caisses d'épargne ne faisaient qu'un. Le service qui avait accès à la caisse d'assurance pour gérer les caisses d'épargne était en même temps le responsable de la réglementation.

Les États-Unis ont eu tendance à s'éloigner de ce genre de structure. Un certain nombre d'États ont des institutions séparées comme chez nous.

On peut avancer d'excellents arguments pour justifier la séparation entre le responsable de l'assurance-dépôts et l'organe de réglementation. À la base, dès que la SADC ou que le responsable de l'assurance-dépôts exerce autre chose qu'une fonction de trésorier payeur, des chevauchements peuvent se produire. Pour limiter ces chevauchements, il est indispensable de faire preuve d'une gestion raisonnable. Je ne crois pas qu'on puisse éviter tous les conflits, et d'ailleurs ce ne serait pas sain. La question qu'il faut se poser est la suivante: L'interaction est-elle caractérisée par une saine tension, si je puis m'exprimer ainsi, par opposition à une tension malsaine?

Nous nous sommes demandés s'il fallait ou non redéfinir ces rôles. Pour l'instant, je ne suis pas très chaud. On pourrait peut-être envisager quelques rajustements des différents champs de responsabilité, mais je ne crois pas qu'il faille les modifier sur l'essentiel, ni modifier sur l'essentiel le rôle des deux institutions concernées.

Il faut aussi tenir compte de la dimension provinciale. Votre comité en est bien conscient. J'ai personnellement l'impression que la question provinciale donne davantage lieu à des problèmes de coûts et de compétitivité qu'à des problèmes de relations avec une institution donnée en difficulté financière. C'est la façon dont j'interprète l'évolution du système au cours des dernières années.

Il y a d'ailleurs eu une bonne collaboration entre les responsables provinciaux et les organes de réglementation. Dans un certain nombre de cas, le BSIF ou la SADC procèdent à des inspections en agissant pour le compte des autorités provinciales. Mon propre sentiment (et vous pourrez demander à M. Reuber ou à M. Sabourin ce qu'ils en pensent) c'est que ces relations ont donné de bons résultats lorsqu'il s'est agi de traiter avec telle ou telle institution en difficulté. Ce qui est plus inquiétant de manière générale, à mon point de vue, c'est le chevauchement de la réglementation fédérale et provinciale qui entraîne à terme des coûts supplémentaires venant remettre en cause la compétitivité des différentes institutions.

Vous m'avez demandé quels seraient les enjeux si l'on transformait la SIAP en un certain type d'organisme gouvernemental. Là encore, je considère pour ma part que si une telle chose devait se produire, la «SIAP-2», appelons-la comme ça, devrait agir distinctement de la SADC, du moins en ce qui



[Text]

wrong. It depends a little on what the mechanics are, as I have described the range of options.

There is now some degree of cooperation between CompCorp, as it exists in the private sector, and the regulator. That has primarily been cooperation — at least as I perceive it — over liquidations that have occurred in this sector. I do not think it is beyond the wood of man to have this degree of cooperation from CompCorp with, perhaps, a slightly broadened set of powers so that it may be involved in going concern or softer landing kinds of solutions. That seems to have worked in other jurisdictions between the insurance regulator and the guarantee associations, for example, in the United States. I do not believe it is beyond the wood of man to organize some degree of coordination and cooperation.

As a policy matter, we have been moving to an era where the strict lines between these various institutions and what they do is eroding. The regulatory system has been responding. Canada, for example, was one of the first countries to put in place risk-based capital standards. We did that because we saw there were risk-based capital standards on the deposit-taking side. If some elements of the insurers' business are similar to those of the deposit takers, then you ought to start thinking about risk-based capital standards on the insurance side. Canada was one of the first countries to get into that.

We must deal with the interactions between the two sectors. I do not think it is beyond the wood of man to avoid unhealthy tension.

**Senator Sylvain:** Having been in the insurance business most of my life, no insurance company I know of has a completely separate claims department. Formerly CDIC was just a claims department. They paid out on claims. Now they have decided to become underwriters as well. They have done what most companies do: They have their own underwriting departments and their own claims departments.

However, CDIC is self-contained. It does not rely on another regulator to tell it what the rules are. Perhaps the CDIC should not be called an "insurance company" because it is still performs only a basic underwriting and paying function. The rules are made elsewhere. If it is to be called an "insurance company", then it should operate within an insurance context where it will pick up its own premiums, assess its own risks, and have risk-based premiums. It should have those particular qualities of an insurance company. This is where disagree completely with the CDIC setting out its own manuals, its own rules, and then there being another set of rules being made elsewhere. It seems to me to be a duplication.

[Traduction]

concerne la caisse d'indemnisation, par exemple. Il serait totalement erroné de vouloir mélanger les deux caisses. Cela dépend un peu des mécanismes qui seront institués, conformément aux différentes options que j'ai établies.

Il y a désormais une certaine forme de collaboration entre la SIAP, qui relève du secteur privé, et l'organe de réglementation. Cette collaboration a porté essentiellement (telle qu'elle m'est apparue du moins) sur les liquidations qui ont eu lieu dans ce secteur. Je ne pense pas qu'il soit totalement hors de propos de s'attendre à ce genre de collaboration avec la SIAP en lui conférant éventuellement un ensemble de pouvoirs légèrement élargis pour qu'elle puisse prendre part à des sauvetages d'entreprises ou à des solutions de compromis. Il semble que ce genre de solution faisant appel à une collaboration entre l'organe de réglementation du secteur des assurances et les associations de garantie ait donné des résultats dans d'autres juridictions, aux États-Unis, par exemple. Je ne crois pas que l'on puisse exclure la possibilité de mettre sur pied une certaine forme de coordination et de collaboration.

Sur la question des politiques, nous nous orientons vers un système dans lequel les lignes de démarcation entre les différentes institutions deviennent plus floues. Le système de réglementation s'adapte à cette réalité. Ainsi, le Canada a été l'un des premiers pays à mettre en place des normes s'appliquant au capital de risque. Nous l'avons fait parce que nous avons vu qu'il y avait des normes s'adressant au capital de risque dans le secteur des dépôts. À partir du moment où certains éléments de l'exploitation des assureurs s'apparentent à celle des établissements de dépôts, il convient de s'intéresser aux normes s'appliquant au capital de risque dans le secteur de l'assurance. Le Canada a été l'un des premiers pays à le faire.

Il nous faut nous pencher sur les interactions entre les deux secteurs. Je ne crois pas à l'impossibilité d'éviter les tensions malsaines.

**Le sénateur Sylvain:** J'ai travaillé pendant la plus grande partie de ma vie dans le secteur de l'assurance, et je n'ai jamais vu de compagnie d'assurance qui disposait d'un service de paiement des dossiers totalement distinct des autres. Auparavant, la SADC n'était qu'un simple service de paiement des dossiers. Elle payait lorsqu'on lui présentait des dossiers. Aujourd'hui, elle a décidé d'être en même temps l'assureur. Elle fait ce que font la plupart des compagnies d'assurance qui ont leur propre service d'assurance et leur propre service de paiement des dossiers.

Toutefois, la SADC est autonome. Elle ne se fonde pas sur un autre organe de réglementation pour lui dire quelles sont les règles. On ne devrait peut-être pas parler de «compagnie d'assurance» dans le cas de la SADC étant donné qu'elle continue à opérer à la base en n'ayant que des services d'assurance et de paiement des dossiers. Les règles sont faites ailleurs. Si l'on veut pouvoir parler dans son cas de «compagnie d'assurance», il faudrait qu'elle puisse opérer selon de véritables mécanismes d'assurance en fixant elle-même ses primes, en évaluant elle-même ses risques et en fondant le montant des primes sur les risques. Il faudrait qu'elle ait ces caractéristiques propres à une compagnie d'assurance. C'est là que je ne suis absolument pas

[Texte]

**Mr. Le Pan:** I can only make one comment about your analogy, senator. At least in your insurance company example where you put the claims department together with everything else, ultimately it is one corporate entity. At the end of the year they can assess whether it made money or not. Here, we have given the CDIC, and I think rightly so, certain objects and purposes, including to promote system stability but at reasonable cost. We have given OSFI, quite rightly in my judgment, the overall responsibility for regulation supervision.

Where CDIC has certain standards, which is the area I think you are talking about, and where there is potential for overlap, serious attempts are being made to sort out exactly how OSFI supervision of those standards relates to the standards themselves, or the standard-setting process.

There are some benefits in the system of checks and balances which we have. I do not think that same kind of issue arises in a private corporation where, at the end of the year, it can assess whether it made money or not. I do not think you can put that test on that kind of system.

**Senator Sylvain:** Presumably, the CDIC produces some kind of financial report at the end of the year. At the moment, it shows about a \$3-billion deficit, as I recall.

The CDIC has shareholders — the citizens of Canada. To continue your analogy, CDIC is a corporation owned by Canadians.

**Mr. Le Pan:** Effectively, the deficit represents a cost to institutions and depositors because, ultimately, it will be paid by those institutions.

**Senator Sylvain:** Or by the clients.

**Mr. Le Pan:** That is what I meant, depositors and policyholders.

**Senator Sylvain:** Those are the citizens of Canada.

**Mr. Le Pan:** Essentially, given the structure you have described on the deposit insurance side, the incentive is to reduce cost. That may not be the only incentive in the overall system. As I said earlier, if reducing cost were the only objective in the system, many of these answers would be clear, including what to do with coinsurance. If cost minimization is the absolute and only objective, then many things fall into line. That has not always been the objective. I submit that it will not be the only objective.

**Senator Sylvain:** It is not the only objective for those who run an insurance corporation either. If a corporation were to skimp on all of its claims, then it would soon be out of business.

[Translation]

d'accord pour que la SADC ait ses propres manuels, ses propres règles, et qu'il y ait en plus une série de règles conçues ailleurs. Il me semble que ça fait double emploi.

**M. Le Pan:** Je ferais remarquer une chose au sujet de votre analogie, sénateur. Au moins, dans l'exemple de votre compagnie d'assurance, lorsque vous regroupez le service de paiement des dossiers avec tout le reste, il n'y a en fin de compte qu'une seule organisation. À la fin de l'exercice, ses responsables peuvent apprécier dans quelle mesure elle a gagné de l'argent ou non. Dans le cas qui nous occupe, nous avons conféré à la SADC, et avec raison, je crois, un certain mandat et certains objectifs, y compris celui qui consiste à promouvoir la stabilité du système à un coût raisonnable. Nous avons confié au BSIF, et nous avons en raison je pense, la responsabilité de superviser l'ensemble de la réglementation.

Lorsque la SADC a certaines normes, qui se rapportent au domaine dont vous parlez, je crois, et lorsqu'il y a des risques de chevauchement, on s'efforce résolument de délimiter dans quelle mesure la supervision des normes dont se charge le BSIF s'exerce sur les normes elles-mêmes, ou sur le mécanisme d'élaboration des normes.

Ce système de contrepois a ses avantages. Je ne crois pas que le problème se pose de la même manière au sein d'une société privée qui, à la fin de l'année, peut apprécier dans quelle mesure elle a gagné ou non de l'argent. Je ne crois pas que ce critère s'applique ici.

**Le sénateur Sylvain:** J'imagine que la SADC produit sous une forme quelconque des états financiers à la fin de l'année. Pour le moment, si je me souviens bien, elle affiche un déficit de quelque 3 milliards \$.

La SADC a des actionnaires, c'est la population canadienne. Pour poursuivre votre analogie, la SADC est une société dont les Canadiens sont propriétaires.

**M. Le Pan:** Effectivement, le déficit représente un coût pour les institutions et les déposants parce qu'en fin de compte il faudra qu'il soit payé par ces institutions.

**Le sénateur Sylvain:** Ou par les clients.

**M. Le Pan:** C'est ce que je dis, par les déposants et par les souscripteurs.

**Le sénateur Sylvain:** Ce sont les citoyens du Canada.

**M. Le Pan:** Pour l'essentiel, étant donné la structure que vous avez décrite du côté de l'assurance-dépôts, l'incitation est de réduire les coûts. Il se peut que ce ne soit pas la seule incitation dans l'ensemble du système. Je vous l'ai dit tout à l'heure, si le seul objectif du système était de réduire les coûts, nombre de réponses seraient claires, y compris en ce qui a trait au sort réservé à la coassurance. À partir du moment où le seul et unique objectif est de minimiser les coûts, beaucoup de choses se remettent en place. L'objectif n'a pas toujours été celui-là. Je peux vous dire que ce ne sera pas le seul objectif.

**Le sénateur Sylvain:** Ce n'est pas non plus le seul objectif pour les dirigeants d'une société d'assurance. Une société d'assurance qui se ferait tirer l'oreille chaque fois qu'elle doit



[Text]

The satisfaction of clients has to be paramount, in most instances, or else any insurance corporation would go out of business.

**Senator Stewart:** So far what the witness has said in response to questions concerns better remedial agencies and better remedial practices. For example, we have talked about what ought to trigger the actions of regulators and what kind of actions they ought to be authorized to take.

As always, but perhaps now to an increased degree, the circumstances in which companies do business are uncertain. The situation is unpredictable, notwithstanding what the economic textbooks say. Have you any thoughts as to how management of companies, directors of companies, could be made more sensitive to the risks to which their practices are giving rise, which their practices entail, so that, perhaps, words like "caution" and "prudence" would be heard more frequently in management offices or in boardrooms? Would you go back beyond, in other words, the onset of the illness? Do you have any thoughts with regard to federally incorporated companies as to what, if anything, might be done?

**Mr. Le Pan:** I have a few thoughts, senator, that come to mind, some of which I have already mentioned.

First, I think we should simply expose some of those people to ideas of what are best practices. That is what the standards exercise is all about. Naturally, if a board or management is at all responsible, they want to know how they measure up against some kind of indication of best practices. That is what happened, to some extent, with CDIC standards.

Second, we should have more information, internally, on the table.

**Senator Stewart:** When you say "internally" what do you mean?

**Mr. Le Pan:** From within an institution.

**Senator Stewart:** Do you mean that directors should ask more questions?

**Mr. Le Pan:** That is part of it, perhaps.

In certain areas, perhaps the regulatory side can do certain things. I refer to the area of information provision. For example, we have talked about risk-based premiums. As I said in my opening statement, one of the benefits of a risk-based premium system is you end up knowing what your supervisory rating is. Risk-based premiums are a combination of your capital level and your supervisory rating. What that is will determine your premium.

**The Chairman:** Twice you have used the word "you". I want to know who "you" is.

[Traduction]

payer dans un dossier devrait vite fermer ses portes. La satisfaction des clients doit primer avant tout, dans la plupart des cas, sinon la société d'assurance disparaît du marché.

**Le sénateur Stewart:** Jusqu'à présent, les réponses apportées par le témoin aux questions qui lui ont été posées vont dans le sens d'une amélioration des organismes d'intervention et des pratiques d'intervention. Ainsi, nous avons parlé de ce qui devrait déclencher l'intervention des organismes de réglementation et des différents types de mesures qu'ils devraient pouvoir mettre en oeuvre.

Comme toujours, mais peut-être davantage encore aujourd'hui, l'environnement dans lequel opèrent les compagnies est empreint d'incertitudes. La conjoncture est imprévisible, quoiqu'en disent les manuels d'économie. Avez-vous réfléchi à la façon dont les directions et les conseils d'administration des compagnies pourraient être sensibilisés aux risques qu'entraînent leurs activités et leur façon d'opérer afin que l'on puisse éventuellement entendre parler davantage de «précautions» et de «prudence» dans les bureaux de direction ou les salles de conseil? Autrement dit, pourriez-vous remonter à l'origine de la maladie? Qu'est-ce que l'on pourrait faire à votre avis, si tant est que l'on puisse faire quelque chose, au sujet des sociétés constituées sous le régime fédéral?

**M. Le Pan:** Il y a quelques réflexions qui me viennent à l'esprit, sénateur, et j'ai d'ailleurs déjà évoqué certaines d'entre elles.

Tout d'abord, je pense qu'il faudrait tout simplement donner à ces gens une idée de ce qu'est une bonne gestion. Voilà en quoi consiste l'exercice au sujet des normes. Normalement, si une direction ou un conseil d'administration est le moins responsable, il voudra savoir où il se situe par rapport aux critères de saine gestion. C'est ce qui s'est passé, jusqu'à un certain point, avec les normes de la SADC.

En second lieu, il faut pouvoir disposer d'un plus grand nombre d'informations au plan interne.

**Le sénateur Stewart:** Qu'entendez-vous par «interne»?

**M. Le Pan:** À l'intérieur de l'institution.

**Le sénateur Stewart:** Voulez-vous dire par là que les administrateurs devraient poser davantage de questions?

**M. Le Pan:** Cela fait peut-être partie de la solution.

Dans certains secteurs, les responsables de la réglementation pourraient éventuellement jouer un rôle. Je parle de la divulgation de l'information. Nous avons parlé, par exemple, des primes fondées sur le risque. Comme je vous l'ai dit dans mon allocution d'ouverture, l'un des avantages d'un régime de primes fondées sur le risque c'est que l'on en vient à savoir de quelle cote on dispose auprès de l'organisme de surveillance. Les primes fondées sur le risque reposent à la fois sur le niveau de capitalisation et sur la cote auprès de l'organisme de surveillance. Voilà la façon dont sont déterminées ces primes.

**Le président:** Vous avez dit «on» à deux reprises. Je voudrais savoir ce que recouvre ce «on».

[Texte]

**Mr. Le Pan:** The company.

**The Chairman:** "You" would not be the consumer, would it?

**Mr. Le Pan:** Let me come to that. First, I want to answer Senator Stewart's question about management and boards, which is an internal issue.

If you tell an institution that, on a supervisory grid it has a certain supervisory rating and that, under the U.S. system, it has so much capital and its premium should be a certain amount, then there is money attached to it, even if it is not a large amount. That tends to focus the mind about why an institution is at one place on the grid as opposed to another.

However uncomfortable it may be, the CDIC is suing people. It has adopted an explicit policy of pursuing directors, auditors, officers and so forth. The CDIC is doing that in a more systematic way, so there is ultimately some monetary implication. That is a healthy trend. I am sure that, from the point of view of responsibility, people are aware of that.

There are issues about how far you go; about what a directors' ultimate responsibilities are; and about whether our legislation is reasonable. Is there reasonable due diligence and so forth? I am not aware that at this point our legislation is deficient in that regard, although I would be interested in people's perceptions.

To answer your question, two or three elements must be considered. There must be more information; some sense of best practices; and some actual financial penalties on individuals. I do not necessarily say that those provide a complete answer, but they are elements to consider.

**Mr. Chairman,** as to your question about disclosure, that is an issue I raised earlier in my testimony. How far do you go in disclosing ratings, capital levels and so forth? There are a number of possible answers there. To some extent, some of that ought to be private between the institution and the regulator. In a number of jurisdictions, the fact that an institution is capital deficient is disclosed publicly in one fashion or another. I believe that is a good thing. Whether it is a particular number that one can hassle over to the second decimal place, or whether it is just the fact of it being capital deficient according to a regulatory norm, we could discuss. I do not think it is material. I do not think we have to get down to the particular number.

There is an issue as to how far you go. Personally, at this point I would stop short of saying: "Here are all the supervisory actions we should have in place." My thinking is evolving. Much depends somewhat on how the rest of the system operates,

[Translation]

**M. Le Pan:** La compagnie.

**Le président:** «On» ce n'est pas le consommateur, n'est-ce pas?

**M. Le Pan:** Eh bien, parlons-en, justement. Tout d'abord, je voudrais répondre à la question du sénateur Stewart concernant les dirigeants des compagnies et les conseils d'administration, qui est une question interne.

Si vous dites à une institution qu'une certaine cote lui a été attribuée par rapport à son capital, d'après le système américain de surveillance, ce qui correspond à une certaine prime, cela produit en quelque sorte une sanction monétaire, même si elle n'est pas lourde. Autrement dit, l'institution s'efforcera de comprendre sérieusement pourquoi elle se trouve sur telle ou telle case de la grille d'évaluation plutôt que sur telle autre.

Même si cela ne plaît pas à tout le monde, la SADC intente des poursuites. Elle a adopté une politique explicite de poursuites contre les administrateurs, les vérificateurs, les dirigeants, et cetera. Comme elle agit maintenant de manière plus systématique, cela représente aussi, en fin de compte, une sanction monétaire, et c'est une tendance parfaitement saine. Je suis sûr que les responsables des institutions en sont parfaitement conscients et que cela aiguise leur responsabilité.

Cela dit, il faut se demander jusqu'où aller, quelles sont les responsabilités ultimes des administrateurs, et si notre législation est raisonnable. Par exemple, y a-t-il des dispositions adéquates en matière de diligence raisonnable? Je ne sais pas que notre législation soit déficiente à cet égard mais j'aimerais savoir ce qu'on en pense généralement.

Pour répondre à votre question, il y a deux ou trois éléments à prendre en considération. Il faut plus d'informations, pour vérifier que l'on applique les meilleures méthodes, et il faut également imposer de vraies sanctions financières aux personnes concernées. Je ne dis pas nécessairement que cela constitue une solution complète au problème, mais ce sont des éléments à considérer.

En ce qui concerne votre question sur la divulgation, monsieur le président, vous vous souviendrez que j'en ai parlé plus tôt dans mon témoignage. Jusqu'où doit-on aller en matière de divulgation des cotes, des niveaux de capitalisation, et cetera? On peut répondre à cela de plusieurs manières. Je crois que certaines des informations pertinentes devraient rester confidentielles entre l'institution concernée et l'organisme de réglementation. Dans certaines juridictions, le fait qu'une institution ne soit pas assez capitalisée est divulgué publiquement, d'une manière ou d'une autre, et je crois que c'est une bonne chose. Quant à savoir s'il faudrait publier des chiffres précis, que les parties intéressées pourraient éventuellement contester, ou plus simplement faire savoir que l'institution manque de capitaux propres selon les normes réglementaires, on peut en discuter. Je ne pense pas que ce soit un problème fondamental. De fait, je ne pense pas qu'il faille publier de chiffres précis.

Jusqu'où doit-on aller, cependant? Personnellement, je n'irais pas jusqu'à dire qu'il faut mettre en place tous les mécanismes de supervision possibles et imaginables. Ma pensée évolue à ce sujet. À mon sens, cela dépend dans une certaine mesure de la manière



[Text]

as I indicated, and what potential costs we will be imposing on individuals.

**The Chairman:** Mr. Le Pan, you have argued that, first, early intervention processes are desirable; is that right?

**Mr. Le Pan:** Yes.

**The Chairman:** I add parenthetically that, literally, every single witness who has appeared before the committee has made the same argument. Let us take that as a given and talk for a minute about the options available for doing that.

Near the end of your paper you make the observation that the U.S. rehabilitation process is not necessarily a panacea. In other words, that is one option but not the only one.

You also go on to say that if you were to use the Winding-up Act, you would need to change the legislation because the Winding-up Act does not allow it.

Therefore, I have two questions. First, have you thought about the range of early intervention? What would a bill containing provisions for early intervention contain? It seems obvious to me that, when one is dealing with financial institutions which are different from other kinds of companies, there ought to be a unique piece of legislation and not merely something that is tacked onto the Winding-up Act.

Since we are legislators, what do you see as the range of legislative options that are open for achieving an objective that, as I say, every witness has argued must be achieved?

**Mr. Le Pan:** First, let me make a distinction between making it possible and ensuring that it will happen. Let me also stay with my analogy of the tool box. Even in terms of the rehabilitation issue the question to ask is: When should it be involved?"

As to options for legislative change, right now, for example, the Winding-up Act contains the kind of tests that can be used to take ultimate action vis-à-vis an institution, that is, to close it down. Those are related to insolvency. They differ a bit between insurance companies and deposit takers. There are also special provisions of the Winding-up Act which relate to financial institutions. These are insolvency-type provisions, that is, a judgment has to be made as to the institution is insolvent, or if its situation is somehow just and equitable. In the case of insurance companies, there is a slightly broader range of criteria.

As I indicated earlier, I question why "zero" should be the test. Why should it not be the possibility that you talked about: capital having eroded substantially or at a level higher than zero? I would personally resist putting a particular number in the legislation because I think that would turn the issue into something to measure capital.

[Traduction]

dont fonctionne le reste du système, comme je l'ai dit, et des coûts issus des mesures de réglementation.

**Le président:** Vous avez dit, monsieur Le Pan, qu'il serait souhaitable d'avoir des mécanismes d'intervention précoce, n'est-ce pas?

**M. Le Pan:** Oui.

**Le président:** J'ajoute, entre parenthèses, que tous les témoins, sans exception, qui ont comparu devant notre comité ont dit la même chose. Prenons donc cela pour acquis et voyons quelles options s'offrent à nous.

À la fin de votre mémoire, vous dites que le processus de redressement américain n'est pas nécessairement une panacée. Autrement dit, c'est une option mais pas la seule.

Vous ajoutez que, s'il fallait invoquer dans ce contexte la Loi sur les liquidations, celle-ci devrait être modifiée parce qu'elle ne permet pas d'intervention précoce.

J'ai donc deux questions à vous poser. Premièrement, avez-vous réfléchi à la nature éventuelle d'une intervention précoce? Jusqu'où cela pourrait-il aller? Quelles devraient être les dispositions d'un projet de loi permettant une intervention précoce? Il me paraît évident, puisqu'on parle d'institutions financières qui diffèrent à maints des autres types d'entreprises, qu'il devrait y avoir un texte de loi particulier et pas simplement quelques dispositions complémentaires greffées à la Loi sur les liquidations.

Puisque nous sommes des législateurs, dites-nous quelles seraient nos options en la matière, étant donné que tous les témoins sont convenus qu'il s'agit d'un objectif valable.

**M. Le Pan:** Il faut d'abord faire une distinction entre les mesures qui rendraient cela possible et celles qui l'imposeraient. Je vais rester avec mon analogie de la boîte à outils. Même en ce qui concerne le redressement, la question à poser est la suivante: Quand devrait-on intervenir?

Pour ce qui est des options législatives, on trouve dans le texte actuel de la Loi sur les liquidations certains critères que l'on peut utiliser pour décider de passer à l'acte ultime vis-à-vis d'une institution, la fermeture. Ce sont des critères concernant l'insolvabilité. Ils sont légèrement différents entre les compagnies d'assurance et les établissements de dépôt. Il y a également dans la Loi sur les liquidations des dispositions spéciales concernant les institutions financières. Ce sont aussi des dispositions touchant l'insolvabilité, c'est-à-dire qu'elles permettent de juger si l'institution est insolvable ou si sa situation est relativement satisfaisante. Dans le cas des compagnies d'assurance, il y a un éventail légèrement plus vaste de critères.

Comme je l'ai dit plus tôt, je me demande pourquoi «zéro» devrait être le critère ultime. Pourquoi ne pas envisager plutôt la possibilité que vous avez évoquée, c'est-à-dire d'une érosion substantielle du capital, mais sans que l'on soit arrivé à zéro? Personnellement, j'hésiterais à fixer un chiffre précis dans le texte de loi car je craindrais que cela ne devienne à terme le critère ultime de mesure du capital.

*[Texte]*

The notion is that you could provide, at least, a set of words. There are some sets of words in the taking-control provisions, for example, in the financial institution statutes, dealing with situations which are materially prejudicial to depositors and creditors. You could consider a variety of possible words that would make it possible to take the ultimate action against an institution when it is in a different position from what is now suggested in the Winding-up Act or in related statutes. There are a couple versions of what those words might be, and there are a couple of concepts that one could play around with.

In my judgment, that is the ultimate backstop to the system. That is what gives it the ultimate incentive. If you back up the end, you hope that the front end will also be backed up. This is a process. It does not involve only one particular act, as I am sure you are well aware.

If one is not in a world of actually mandating particular action when particular stages are reached, and I am not in that world, then what has to be part of this package in order to increase the chance that it will actually be used, as opposed to just be there as a tool that is unused, is more transparency at the front end as to what prototypical stages an institution goes through. What would the superintendent tend to do in those cases? What flags would he look for? What action would normally tend to flow from those various stages?

That has to be available in the public domain as some kind of guideline. You must be prepared to act on that, and it must be available and understood. It will involve an education process with management, boards and shareholders who may want to resist at various stages of these processes. That will be an important part of what is done.

If there is no transparency, then all you will have really done is change the yardsticks at the back end, but the front end will not have changed very much.

Rehabilitation could be one of the instruments in the tool box at the end. You would have to set up similar kinds of conditions to those I have described that might go in a Winding-up-Act kind of provision as to when a rehabilitation process would be available. There are a series of words you might consider in various statutes, financial institution statutes, and statutes of other jurisdictions. Those would be options you could use.

The last Parliament passed a financial institutions restructuring program for deposit-taking institutions. It applies only in a relatively limited number of cases. However, it is a version of a rehabilitation process. It contains a series of conditions the superintendent can consider when he believes that institutions are no longer viable in certain cases. One can imagine crafting a set of conditions that would then trigger the possibility of using a rehabilitation process. There would be a series of measures that

*[Translation]*

L'idée est qu'il y ait au moins quelque chose. Par exemple, dans les dispositions des lois sur les institutions financières concernant une éventuelle prise de contrôle, on précise qu'il faut intervenir lorsque les déposants et les créanciers risquent de subir un préjudice matériel. Il y a donc une certaine terminologie que l'on pourrait employer pour autoriser l'organisme de réglementation à prendre la mesure ultime contre une institution qui se trouve dans une situation différente de celle qui est actuellement prévue dans la Loi sur les liquidations ou dans les lois connexes. Il y a plusieurs formulations que l'on pourrait envisager, plusieurs concepts différents.

À mon sens, cela constitue la mesure de sécurité ultime du système. C'est cela qui en ferait un incitatif puissant. Si vous envisagez des mesures sévères à la fin du processus, c'est parce que vous espérez que cela incitera les responsables à surveiller les choses de près au début. Et, comme vous le savez certainement, cela ne concerne pas qu'un seul texte de loi.

Si l'objectif n'est pas d'imposer telle ou telle mesure lorsque l'on a atteint telle ou telle étape, et ce n'est en tous cas pas le mien, ce qu'il faut prévoir sur le plan législatif pour hausser les chances que l'on utilisera effectivement les mécanismes d'intervention prévus, c'est-à-dire pour veiller à ce que ne soit pas simplement des outils qui restent dans la boîte, c'est plus de transparence au début du processus en ce qui concerne les étapes inévitables par lesquelles passe une institution. Qu'est-ce que le surintendant aurait tendance à faire dans de tels cas? Quels signaux d'alarme surveillerait-il? Quelles mesures devraient normalement découler de ces diverses étapes?

Il faut que cela soit connu du public, par le truchement de lignes directrices. Il faut être prêt à agir dans telle ou telle circonstance, et que le mécanisme soit disponible et bien compris. Autrement dit, il faudra éduquer les dirigeants des entreprises, les administrateurs et les actionnaires qui seraient peut-être portés à résister à une intervention à certaines des étapes envisagées dans ce processus. Cette fonction d'éducation sera très importante.

S'il n'y a pas de transparence, rien n'aura beaucoup changé. Certes, on aura modifié les critères en bout de piste, mais rien n'aura vraiment changé au début.

La restructuration pourrait être l'un des instruments placés dans la boîte à outils. Il faudrait prévoir les conditions auxquelles on pourrait entreprendre un processus de redressement, dispositions qui seraient semblables à celles que j'ai décrites dans le contexte d'une réforme éventuelle de la Loi sur les liquidations. Il y a une certaine terminologie que l'on pourrait envisager d'utiliser dans les lois pertinentes, c'est-à-dire les lois relatives aux institutions financières et les lois des autres juridictions. Voilà donc les options que l'on pourrait envisager.

Pendant la dernière législature, on a adopté un programme de redressement concernant les institutions de dépôt. Ce programme ne s'applique qu'à un nombre relativement limité de cas, mais c'est néanmoins une version d'un programme de redressement. On y trouve un ensemble de critères que pourrait utiliser le surintendant lorsqu'il croit qu'une institution n'est plus viable. On peut imaginer l'élaboration d'un ensemble de critères déclenchant la prise en considération du recours au processus de



[Text]

would be available, in a court-supervised sense, in that process, including imposing haircuts on policyholders, creditors and so forth. That would be the remedy part as opposed to the trigger part.

The issue in structuring those will be what the words say — what the conditions are and what the redress mechanisms are. Presently, there are a series of redress mechanisms scattered throughout the statutes. If the institution wants to contest the matter, there is a mechanism in the winding-up court where it may argue whether a situation does or does not exist. Under the statutes, the minister is involved to some extent in the current process.

There are possibilities for subsequent court actions, some of which are happening with institutions we have closed. There is a variety of boiler-plate issues around that which may be important as to how the process works.

**The Chairman:** In your answer two or three times you made reference to a “a couple of sets of words exist” or “a couple of concepts exist”. That suggests to me that the department has looked at a variety of options. I take it that “couple” could mean two or more. You have looked at a variety of options or processes for dealing with this range, which we agree is a process. Would it be possible for you, even if it were in an *in camera* session, to share those with the committee?

**Mr. Le Pan:** Yes.

I come back to Senator Sylvain's point. In my judgment, is important for the superintendent and his office to be happy with whatever is done. We are in active discussion with them about, if the policy direction is accepted, what of sets of words they would feel comfortable with. I will not be the one who will operate the system. I would be happy to discuss that.

**The Chairman:** We will get back to you on that point.

Your answer raises a second question. We have had conflicting testimony on this issue, as opposed to universally acceptable testimony. If you give earlier intervention powers, to whom do you give the powers? Do you give them to the insurer or to the regulator?

The argument that has been put before the committee is that the insurer is just one of those people who stands to lose money if things go bad and therefore he ought to be treated like everyone else. On the other hand, there has been argument that earlier intervention, and more appropriate intervention, would likely be used by someone who has money on the line as opposed to a regulator who does not. Do you have a view as to who ought to have those early intervention powers?

**Mr. Le Pan:** The regulator.

**The Chairman:** Why do you say that?

[Traduction]

restructuration. Il pourrait y avoir une série de mesures à la disposition de l'organisme de réglementation, mesures qui seraient applicables dans un contexte de supervision judiciaire, par exemple imposer des coupes de cheveux aux souscripteurs, aux créanciers, et cetera. Cela constituerait le remède plutôt que le mécanisme de déclenchement.

Le problème consistera à employer la bonne terminologie pour indiquer clairement quels sont les critères applicables et les recours possibles. On trouve à l'heure actuelle toute une série de recours dans les textes de loi. Autrement dit, si l'institution veut contester une intervention, il y a dans la Loi sur les liquidations un mécanisme qui lui permet de présenter ses arguments au tribunal. En vertu de la loi, le ministre intervient, dans une certaine mesure, dans le processus actuel.

On a également prévu la possibilité de mesures judiciaires subséquentes, dont certaines ont d'ailleurs été prises au sujet d'institutions que nous avons fermées. Il y a donc là toute une série de questions de fond qu'il est important de régler pour assurer la bonne marche du mécanisme.

**Le président:** Vous avez parlé à deux ou trois reprises de recours à une certaine terminologie ou à certains concepts. Cela me porte à croire que le ministère s'est penché sur plusieurs options. Si vous dites «certains concepts», c'est qu'il y en a plusieurs. Vous avez donc certainement réfléchi à plusieurs options, afin de mettre en place ce processus, et nous convenons qu'il s'agit d'un processus. Vous serait-il possible de nous donner des précisions sur ces options, éventuellement lors d'une séance à huis clos?

**M. Le Pan:** Oui.

Je reviens à ce que disait le sénateur Sylvain. À mon sens, il est important que le surintendant soit satisfait du mécanisme mis en place, quel qu'il soit. Nous en discutons d'ailleurs très sérieusement avec ses représentants, afin de voir quelles dispositions lui seraient acceptables si le gouvernement adoptait cette politique. Ce n'est pas moi qui serai chargé de gérer le système. Je serais donc très heureux d'en discuter avec vous.

**Le président:** Nous en reparlerons donc plus tard.

Votre réponse m'amène à poser une autre question. Si vous accordez un pouvoir d'intervention précoce, à qui l'accordez-vous? À l'assureur ou à l'organisme de réglementation? Je dois dire que nous avons eu des témoignages contradictoires à ce sujet, par opposition aux témoignages unanimes que j'évoquais précédemment.

D'aucuns nous ont dit que l'assureur n'est que l'un des créanciers risquant de perdre de l'argent si les choses vont mal, et qu'il devrait donc être traité exactement comme les autres. D'autres, par contre, affirment qu'une intervention précoce plus adéquate aurait probablement plus de chances d'être demandée par quelqu'un qui a de l'argent en jeu, plutôt que par un organisme de réglementation qui n'en a pas. Qui devrait donc détenir ce pouvoir d'intervention précoce?

**M. Le Pan:** L'organisme de réglementation.

**Le président:** Pourquoi?

[Texte]

**Mr. Le Pan:** Because, as our system now operates, the regulator is the front-line person who deals with regulating and supervising institutions. It is the regulator who turns the first key in the process. The regulator has to come to a view about a state existing in an institution, whether that state is insolvency, non-viability, seriously depleted capital or whatever it happens to be. If we start to give that power, in total, to the deposit insurer, we will end up —

**The Chairman:** I deliberately said the “insurer”. I did not say the “deposit insurer”.

**Mr. Le Pan:** If you give it to the insurer, we will start to create a possible duplication of systems, at least in the end stages of a financial institution in difficulty. The risk of that would be high.

Having seen some of these cases close up, realistically, a lot of cooperation goes on. When talking about going concern solutions, or soft landings, whether that be in the insurance industry or in the deposit-taking industry, the insurer is involved. He is one of the people to whom the regulator talks.

You have talked about rehabilitation. In most cases with which I am familiar, the insurer and the guarantee funds in the U.S. have a seat at the table. They have the powers and authorities to have such a seat. Their role has not been to pull the trigger.

Under our current system, the insurer has the authority to do special examinations. Part of this process is the insurer having information on the financial health of a company on various bases. The insurer is not without information in order to play a role at the table.

You will also note that in some cases both the insurer and the regulator must have a key. That is the case in the FIRP process. That is because, in the FIRP process, there is the potential that the insurer will have some financial costs.

In an early intervention process per se it is not necessarily the case that the insurer has any money on the table, or any money at risk at that point. In fact, if the regulator moves early, it may reduce the financial exposure of the insurer.

**The Chairman:** Another issue on which there has been conflicting evidence, if not controversy, in the committee relates to the issue of policyholder protection.

On pages 4 and 5 of your brief you outline an argument which we take in conjunction with the testimony you gave in June. It very carefully lays out all the options without taking a position. That is not a critical statement, but a statement of fact.

Some witnesses have suggested that the level playing field, and you refer to it on page 4 of your testimony, requires that deposit-like instruments from various institutions, even if one happens to be an insurance company and one is a deposit-taking company, ought to be treated equally. If one accepts that

[Translation]

**M. Le Pan:** Parce que, dans le système actuel, c'est lui qui est en première ligne pour réglementer et superviser les institutions. C'est lui qui donne le premier tour de clé pour déclencher le processus. C'est lui qui se forme la première opinion sur la situation de l'institution, qu'il s'agisse d'insolvabilité, de non-viabilité, d'érosion sérieuse du capital ou de quoi que ce soit d'autre. Si nous commençons à donner ce pouvoir complètement à l'assureur des dépôts, nous allons nous retrouver...

**Le président:** J'ai délibérément parlé de «l'assureur» seulement, pas de «l'assureur des dépôts».

**M. Le Pan:** Si vous donnez ce pouvoir à l'assureur, vous commencerez pas dédoubler le système, au moins aux dernières étapes où la situation financière de l'institution se confirme. Ce risque de dédoublement serait très élevé.

Comme j'ai vu de très bon nombre de cas de ce genre, je sais qu'il y a beaucoup de coopération. Quand on parle de trouver des solutions de survie, ou d'effectuer des atterrissages en douceur, que ce soit dans le secteur de l'assurance ou dans celui des établissements de dépôt, l'assureur est appelé à intervenir. C'est l'une des parties avec lesquelles traite l'organisme de réglementation.

Vous avez parlé de restructuration. Dans la plupart des cas que je connais, l'assureur et, aux États-Unis, les fonds de garantie, ont un siège à la table. Ils ont le pouvoir de participer au processus. Leur rôle n'est pas simplement d'appuyer sur la gâchette.

Dans notre système actuel, l'assureur a le pouvoir d'effectuer des examens spéciaux. Cela lui permet d'obtenir des informations sur la santé financière de l'institution. L'assureur n'est donc pas dépourvu des informations qui lui permettraient de jouer un rôle à la table.

Vous constaterez également que, dans certains cas, l'assureur autant que l'organisme de réglementation doit avoir une clé. C'est le cas dans le processus FIRP, et cela s'explique par le fait que, dans ce processus, il se peut que l'assureur doive assumer certains coûts monétaires.

Dans un processus d'intervention précoce, il n'est pas garanti que l'assureur aura de l'argent sur la table, ou aura nécessairement de l'argent en jeu. De fait, si l'organisme de réglementation intervient rapidement, cela peut fort bien réduire l'exposition financière de l'assureur.

**Le président:** Une autre question qui a suscité des témoignages contradictoires, voire des controverses, au sein de ce comité concerne la protection des souscripteurs.

Vous présentez dans votre mémoire un argument qui nous ramène à votre témoignage du mois de juin. Vous présentez attentivement toutes les options, mais sans prendre position. Je ne dis pas cela pour vous critiquer, c'est simplement une constatation.

Certains témoins affirment qu'instaurer des conditions de concurrence loyale, c'est le fameux terrain de jeu égal dont vous parlez à la quatrième page de votre mémoire, exige que l'on traite de manière égale tous les instruments de dépôt des différentes institutions, c'est-à-dire des compagnies d'assurance aussi bien



[Text]

principle, but does not want to go beyond that principle, then that raises the question of whether you can separate insurance products from deposit products, or if you want savings accumulative products separate from protection products. Do you believe that is possible? If it is not possible, then the logic of merely protecting similar products begins to fall apart. Do you believe it is possible to do that; to separate them?

**Mr. Le Pan:** I will first answer your question in principle and then in practice. The principle issue is: What are competitive products? In terms of degrees of competition, there is either close or less close. Even less close degrees of competition may still be competition.

The insurance industry has evolved. I hesitate to get into this territory because a number of people know more about the nuts and bolts of the insurance business than I do. The insurance industry has evolved a series of products that have different elements of savings as opposed to different elements of pure insurance to them. Some are universal life products where you have a savings pot attached to a pure life insurance product. There have been different degrees of bundling or unbundling of the insurance element versus the savings element. A large number of insurance policies could be said to have a savings element which, in the broader sense of the word, competes with others.

Your question is: Can you split the narrow range of products that are almost pure deposit substitutes from the rest? My gut sense is, as a practical matter, that would be difficult. I used to be involved in looking at the taxation of these various products and I was aware of the substitutability of them.

A couple of things are different about products offered by insurance companies vis-à-vis products offered by other institutions. Under our statutes, all the insurance products, including annuities, have priority over all other creditors. That is not the case with deposits where, effectively, everyone ranks *pari passu*.

Some interesting issues arise if one were to try to split them into different rankings. I have a feeling that the idea of splitting is technically complicated.

**The Chairman:** Is it a logical consequence of that argument that, if you accept the principle that similar products ought to be protected, then in a sense that automatically leads you to say that you have to protect all products of insurance companies? In other words, it is an all-or-nothing proposition. That seems to me to be a logical consequence of what you have said.

**Mr. Le Pan:** Yes, it is. "All" is probably too much. We do not protect all products offered by a bank.

**The Chairman:** Make it a fuzzy "all".

**Mr. Le Pan:** My gut feeling is that there would be difficulties with splitting.

[Traduction]

que des établissements de dépôt. Si l'on accepte cet argument mais qu'on ne veut pas aller plus loin, il faut se demander comment on peut distinguer les produits d'assurance des produits de dépôt, ou les produits d'épargne des produits de protection. Croyez-vous que ce soit possible? Sinon, il n'y a plus aucune logique à vouloir protéger des produits semblables. Croyez-vous donc qu'il soit possible de faire la distinction?

**M. Le Pan:** Je vais répondre à votre question d'abord du point de vue des principes puis du point de vue de la pratique. Sur le plan des principes, la question est la suivante: Quels sont les produits qui se font concurrence? Si l'on parle de degré de concurrence, il faut envisager la concurrence directe et la concurrence un peu moins directe. Cela dit, même si elle est moins directe, c'est encore de la concurrence.

Le secteur de l'assurance a beaucoup évolué. J'hésite à entrer sur ce terrain car il y a beaucoup de gens qui en connaissent les détails beaucoup mieux que moi. Cela dit, l'industrie offre actuellement bon nombre de nouveaux produits qui comportent des éléments d'épargne par rapport aux éléments d'assurance pure. Il y a des produits d'assurance universelle qui comportent un élément d'épargne relié à un pur produit d'assurance-vie. On a donc constaté des degrés variables de groupage ou de dégroupage des éléments assurance et épargne. On peut dire aujourd'hui que bon nombre des polices d'assurance ont un élément d'épargne qui, au sens le plus large du terme, les placent en concurrence avec d'autres instruments d'épargne.

Votre question est celle-ci: Peut-on différencier la gamme étroite des produits qui sont presque de purs succédanés de dépôt des autres catégories de produits? Ma réaction instinctive est que ce serait difficile, d'un point de vue pratique. Comme j'ai eu à me pencher sur la fiscalité de ces divers produits, je suis parfaitement conscient des possibilités de substitution qui existent dans ce domaine.

Il y a certaines différences entre les produits des compagnies d'assurance et ceux des autres institutions. En vertu de nos lois, tous les produits d'assurance, rentes comprises, ont priorité sur toutes les autres créances. Par contre, ce n'est pas le cas des dépôts, où tout le monde se trouve à toutes fins pratiques sur le même pied.

Il y aurait des questions intéressantes à examiner si l'on voulait classer tous ces divers produits dans des catégories bien distinctes. J'ai cependant le sentiment que ce serait techniquement fort complexe.

**Le président:** La conséquence logique de cet argument n'est-elle donc pas, si l'on accepte le principe qu'il faudrait protéger de la même manière des produits similaires, que l'on doit accorder une protection à tous les produits des compagnies d'assurance? Autrement dit, c'est tout ou rien. Cela me semble être la conséquence logique de ce que vous dites.

**M. Le Pan:** C'est vrai, bien que «tout» soit probablement trop. Nous ne protégeons pas tous les produits offerts par les banques.

**Le président:** Parlons donc d'un «tout» relativement flou.

**M. Le Pan:** Ma réaction instinctive est qu'il serait difficile de faire cette distinction.

**[Texte]**

There are a number of choices around the margins. They may be quite important choices, both for insurance and deposit takers. We do not deal with foreign currency deposits now.

**The Chairman:** I understand that there will be issues, but that they are clearly on the margin.

The second related issue that has arisen in the hearings is coinsurance. By the way, let me remove from the table the notion that coinsurance would begin at the first dollar. That has never been considered. The issue was that there would be some amount of money, such as \$25,000 to \$40,000, that would be 100 per cent protected. I want to talk about what would happen beyond that figure.

The argument in favour of 100 per cent protection up to \$60,000, or corresponding limits with the insurance industry, has been that deposit insurance is essential in order to encourage adequate competition because what would happen in the absence of 100 per cent protection, in the presence of coinsurance, is that savings would gravitate entirely to the large institutions, whether they be the large life insurance companies or the large banks.

As a matter of public policy, do you believe that 100 per cent insurance is essential in order to foster adequate competition; or are there other ways of achieving the competitive objective?

**Mr. Le Pan:** No. I come back to the kind of options you talked about and the numbers I mentioned in my testimony. I believe I said the experience in the recent insolvencies is that the average pay-out per institution was \$20,000. If you pick a number below which you get 100 per cent coverage, and above which there is some degree of coinsurance, it would be hard to argue that all small institutions will end up out of business as a result.

There is an issue in terms of the kind of institution. Some small institutions have a real franchise. Other institutions are basically fully or largely funded by deposit brokers. There are also mixes of those among larger institutions.

The degree of effect on competition between small and large, if that is your competitive issue, depends on the kind of structure you are talking about. That is the case in terms of the deposit insurance or policyholder protection coverage you are talking about.

At a more macro level, the issue of competition is a more than just an issue of small versus large. Large and small is an important element of the competitive issue, but so is the issue between insurers and banks as they compete for savings.

**The Chairman:** You have enlarged on your "no" answer to my first question.

**Mr. Le Pan:** That is right.

**[Translation]**

Il y a un certain nombre de choix possibles à la marge. Il peut s'agir de choix très importants, autant pour les compagnies d'assurance que pour les établissements de dépôt. Nous ne parlons pas ici de dépôts en devises étrangères.

**Le président:** J'entends bien, mais c'est clairement à la marge.

La deuxième question qui a été soulevée pendant nos audiences est celle de la coassurance. Au fait, laissez-moi faire disparaître tout de suite du débat l'idée que la coassurance commencerait dès le premier dollar. Cela n'a jamais été envisagé. L'idée est qu'elle commencerait à partir d'une certaine somme, telle que 25 000 \$ ou 40 000 \$, qui serait protégée à 100 p. 100. Parlons donc maintenant de ce qui vient après.

L'argument avancé en faveur d'une protection à 100 p. 100 des montants allant jusqu'à 60 000 \$, ou d'un montant correspondant à ceux établis pour le secteur des assurances, est que l'assurance-dépôts est essentielle pour stimuler une concurrence adéquate. En effet, s'il n'y avait pas cette assurance à 100 p. 100 mais qu'il y avait un mécanisme de coassurance, l'épargne s'orienterait totalement vers les grandes institutions, qu'il s'agisse des grandes compagnies d'assurance ou des grandes banques.

Du point de vue des pouvoirs publics, croyez-vous que l'assurance à 100 p. 100 soit essentielle pour favoriser une concurrence adéquate, ou pensez-vous que l'on pourrait atteindre le même objectif autrement?

**M. Le Pan:** Non. Je reviens aux options dont vous parliez et aux chiffres que j'indiquais dans mon témoignage. Je crois avoir dit que le versement moyen par institution, lors des dernières faillites, a été de 20 000 \$. Si vous choisissez un chiffre comme celui que vous avez mentionné, en deçà duquel il y a protection totale et au-delà duquel il y a un certain degré de coassurance, il serait difficile de concevoir que cela amènerait toutes les petites institutions à la faillite.

Peut-être faudrait-il tenir compte de la nature des institutions. Certaines petites institutions détiennent une véritable franchise, alors que d'autres sont largement ou complètement financées par des courtiers en dépôts. Il y a également des variantes parmi les grandes institutions.

L'influence sur la compétitivité respective des petites et des grandes institutions dépend de la structure dont on parle, c'est-à-dire du système d'assurance-dépôts ou de protection des souscripteurs.

À un niveau plus global, les différences en matière de compétition ne sont pas qu'une question de taille des institutions. Certes, c'est un facteur élément important, mais il est tout aussi important de faire la différence entre les assureurs et les banques, pour ce qui est de la concurrence visant à attirer l'épargne.

**Le président:** Vous venez de donner des précisions sur le «non» que vous avez répondu à ma première question.

**M. Le Pan:** C'est exact.



[Text]

**The Chairman:** There is an issue which you raise in your presentation, the linkage to which I would like to understand. You talk about the importance of consumer protection being one potential reason for public policy becoming involved with insurance companies. You then leap in the very next sentence to talk about "soft landing" procedures, et cetera, which we have also called "earlier intervention procedures".

**Mr. Le Pan:** They are different.

**The Chairman:** Then you ought to explain the difference because, in the evidence before this committee, those two terms have been used close to interchangeably.

Can you explain what you see as the linkage between consumer protection on the one hand, assuming for a minute that it is a valid public policy objective, and the soft landing, or what I would have referred to as the "earlier intervention technique"?

**Mr. Le Pan:** Let me talk about the soft landing/going concern issue. It may be that in the case of a particular institution it makes economic sense to induce someone to "buy", "rehabilitate", whatever term you want to use, part of or maybe the whole of an institution. That makes economic sense, given the big loss in value if you walk in and close it down on a quick liquidation basis. If there is some value there that can be capitalized, then the issue is what organization, what institution, will be coming to a table with that kind of role? That is the issue I call "going concern" or "soft landings". It is there whether you have early intervention or not. That issue must be faced. The question is: Do you have an institution, an entity, which has the responsibility or is the focal point for that in the system?

**The Chairman:** This is another tool in the tool box.

**Mr. Le Pan:** That is right. But it is different from the early intervention tool which may make the tool I have just described irrelevant in a particular case. It may be that you never get to a stage where you are facing an either/or situation of liquidating versus rehabilitating.

In the deposit-taking sector, the institution we look to to perform that function is CDIC. One may argue whether it is good, bad or indifferent. One may argue that, perhaps, the deficit would have been lower if certain steps had been taken. That is a separate set of issues. However, that is the organization which has that responsibility in our system today.

The issue I have raised in the two lines you referred to, Mr. Chairman, is whether there should be a comparable institution in the insurance industry, a supervisory arrangement or a regulatory arrangement set up. If so, then where should it be?

Right now there is not a similar kind of institution that has that kind of responsibility, either just at the level of the guarantee funds in the United States or in the U.K., or all the way to a full CDIC. That is a different issue from the early intervention issue.

[Traduction]

**Le président:** Vous avez abordé dans votre mémoire une question dont je saisis mal le lien avec notre débat actuel. En effet, vous avez dit que l'un des objectifs essentiels de l'intervention des pouvoirs publics dans le secteur des compagnies d'assurance est de protéger le consommateur. Ensuite, dans la phrase suivante, vous parlez de procédures «d'atterrissage en douceur», et cetera, c'est-à-dire de ce que nous avons qualifié de «procédures d'intervention précoce».

**M. Le Pan:** Ce n'est pas la même chose.

**Le président:** Dans ce cas, pouvez-vous nous expliquer la différence, car les témoins qui vous ont précédé semblent avoir employé ces deux expressions indifféremment.

Pouvez-vous nous dire quel est le lien entre la protection du consommateur, en supposant qu'il s'agit là d'un objectif légitime des pouvoirs publics, et l'atterrissage en douceur, ou ce que j'aurais tendance à appeler «l'intervention précoce»?

**M. Le Pan:** Parlons d'abord de l'atterrissage en douceur et des solutions de survie. Il se peut qu'il soit économiquement justifié, pour telle ou telle institution, d'inciter quelqu'un à la racheter ou à la redresser, si c'est le terme que vous préférez utiliser. Cela peut être justifié sur le plan économique pour éviter la dévalorisation considérable qu'entraînerait la liquidation rapide de l'entreprise, suite à sa mise en faillite. Si la recapitalisation permet de préserver une certaine valeur à l'entreprise, le problème est de savoir quel organisme ou quelle institution devra jouer ce rôle. C'est le problème de ce que j'appelle «la solution de survie» ou «l'atterrissage en douceur». Et il se pose que l'intervention soit précoce ou non. Il faut y faire face. La question est la suivante: Y a-t-il une institution, une entité quelconque, qui devrait assumer cette responsabilité?

**Le président:** C'est un autre outil dans la boîte.

**M. Le Pan:** C'est cela. Mais c'est un outil différent de l'intervention précoce, celle-ci ayant pour fonction, à toutes fins pratiques, de rendre inutile le recours à cet outil supplémentaire. Autrement dit, avec l'intervention précoce, on peut fort bien ne jamais en arriver à l'étape où l'on serait obligé de faire un choix entre la liquidation ou le redressement.

Dans le secteur des établissements de dépôt, l'institution qui assume cette fonction est la SADC. On peut bien dire que le système est bon, mauvais ou indifférent, ou même que le déficit aurait été moins élevé si certaines mesures avaient été prises, mais tel n'est pas notre propos en ce moment. Ce qui compte, c'est que cette responsabilité appartienne aujourd'hui à cette institution.

La question que je posais dans les deux phrases dont vous avez parlé, monsieur le président, est de savoir s'il devrait y avoir une institution comparable dans le secteur de l'assurance, c'est-à-dire si l'on devrait mettre en place un mécanisme similaire de supervision ou de réglementation. Et, dans l'affirmative, comment?

Actuellement, il n'y a pas d'institution similaire qui assume cette responsabilité, que ce soit comme les fonds de garantie aux États-Unis ou au Royaume-Uni ou comme une SADC à part entière. Voilà la différence qui existe entre cette solution et la question de l'intervention précoce.

[Texte]

**The Chairman:** It is a different issue, but it is closely related in the sense that it is an additional tool in the process. We have talked about this process as having a span of points.

**Mr. Le Pan:** That is right.

**The Chairman:** If I have understood your last comment on organization, your view is that if there is to be an institution which could use the soft landing tool, then that institution should be the regulator or an insurance-type body. Have I understood you correctly?

**Mr. Le Pan:** That is an insurance-type body, in my judgment, because that is the organization that is bringing actual economic value to a table.

**The Chairman:** Is the decision to trigger the soft landing approach a regulatory decision?

**Senator Kolber:** Mr. Chairman, you keep saying that soft landing is a tool. Is it not an objective?

**Mr. Le Pan:** It is an objective, but you need an entity that is considering making it happen.

**Senator Kolber:** I know, but you can intervene and have a horribly hard landing.

**Mr. Le Pan:** Yes, you could.

**Senator Kolber:** Soft landing is not a tool.

**The Chairman:** I understand that.

**Senator Kolber:** It is an objective.

**The Chairman:** The term is used on page 4 euphemistically, both as an objective and as a tool to achieve that objective.

You may start by looking for a soft landing but, instead, you get a hard landing, which is, I think, Senator Kolber's point.

**Mr. Le Pan:** That is right, and you may look at the possibility of someone providing guarantees, financing, whatever, in order to facilitate a soft landing. They may consider it and come to the conclusion that it does not make economic sense. Therefore, they would not go ahead. You then end up with a series of harder landings. Even under a pure liquidation approach, exactly how hard the landing is depends on how the liquidation is managed.

As far as the going concern solution is concerned, the issue is whether or not there is an entity that actually has some access to funding, guarantees, whatever, that may, under certain conditions, perhaps cost-minimization kind of conditions, be prepared to come to the table and help to facilitate, in a monetary way, a going concern or softer landing solution. Should the system have that entity and, if so, how should it operate? What powers does it need to be effective? Those are the issues I have raised.

[Translation]

**Le président:** Je comprends bien qu'il y a une différence, mais ce sont également deux questions étroitement reliées dans la mesure où ce sont deux outils complémentaires, en quelque sorte.

**M. Le Pan:** Vous avez raison.

**Le président:** Si je vous comprends bien, vous estimez que l'institution qui pourrait utiliser l'outil de l'atterrissage en douceur, si l'on décide qu'il doit y en avoir une, devrait être l'organisme de réglementation ou un organisme d'assurance. Est-ce bien cela?

**M. Le Pan:** D'après moi, ce devrait être un organisme d'assurance, puisque c'est ce type d'organisme qui apporte une valeur économique réelle à la table.

**Le président:** La décision de tenter un atterrissage en douceur est-elle une décision de réglementation?

**Le sénateur Kolber:** Vous ne cessez de dire, monsieur le président, que l'atterrissage en douceur est un outil. N'est-ce pas plutôt un objectif?

**M. Le Pan:** C'est un objectif, certes, mais il faut qu'une entité quelconque prenne les mesures pour l'atteindre.

**Le sénateur Kolber:** Je sais, mais on peut fort bien intervenir sans empêcher un atterrissage particulièrement brutal.

**M. Le Pan:** Bien sûr.

**Le sénateur Kolber:** Ce qui me fait dire que l'atterrissage en douceur n'est pas un outil.

**Le président:** J'entends bien.

**Le sénateur Kolber:** C'est un objectif.

**Le président:** L'expression est utilisée à la page 4 sous forme d'euphémisme, c'est-à-dire à la fois comme objectif et comme outil pour l'atteindre.

Il se peut fort bien que l'intervention soit entreprise pour assurer un atterrissage en douceur mais qu'elle débouche sur un atterrissage brutal. Je crois que c'est ce que voulait dire le sénateur Kolber.

**M. Le Pan:** C'est juste, et l'on peut envisager de demander à quelqu'un de fournir des garanties, du financement ou je ne sais quoi d'autre pour faciliter un atterrissage en douceur. Cependant, après avoir étudié la situation, il se peut fort bien que l'on parvienne à la conclusion que cela n'a aucun sens sur le plan économique. Dans ce cas, on risque d'aboutir à un atterrissage brutal. Au demeurant, même en cas de liquidation pure et simple, la brutalité de l'atterrissage dépendra de la manière dont la liquidation est gérée.

Pour ce qui est des solutions de survie, la question n'est pas de savoir s'il y a ou non une entité qui a effectivement accès aux capitaux, aux garanties ou à d'autres éléments qui, sous certaines conditions, peut-être de minimisation des coûts, serait prête à venir à la table pour faciliter par une intervention monétaire la recherche d'une solution de survie ou d'un atterrissage en douceur. Quoi qu'il en soit, si cette entité existait, comment devrait-elle agir? Quels devraient être ses pouvoirs pour qu'elle soit efficace? Voilà les questions que j'ai posées.



[Text]

That would be one of the rationales — it might not be sufficient — as to why one would make alterations to CompCorp.

**The Chairman:** It follows from that that what you are talking about is a new range of tools which range all the way from what you have called "earlier intervention", which really means that a company would be in trouble and you would step in and do something, to what you have called "other tools", which might not ultimately lead to formal regulatory intervention but which can be used.

When other witnesses who appeared before the committee talked about the U.S. rehabilitation model what they were saying, fundamentally, was, "We need a mechanism which allows going concern type solutions or a wider range of tools." In a sense, many of the other witnesses lumped together the two types of tools you have talked about.

**Mr. Le Pan:** The U.S. rehabilitation process has several elements. One is to be able to stay certain things and there is the ability to impose costs on people, something which creates value. Another element is that you end up getting the guarantee funds. Some will get significant premium tax relief from the FISC, and come to the table and say, "We will kick in a certain amount of money because we have decided it is in our best interest. It will be a lower cost and it will be better for policyholders."

There is a variety of players here. You asked, Mr. Chairman, whether you can mix those functions. The U.S. experience is that, if you put the functions of the people with the power to assess and bring money to the table together with the regulators, you run the risk of there being a problem. Suzanne Labarge said the same thing when she was here. You split the power to impose things, which has to be a court-supervised power, from the power to bring actual money to the table.

**The Chairman:** Mr. Le Pan, thank you very much for coming this morning. We will be back to you on the question I raised with respect to the range of options.

Senators, our next witness is Professor Bill McLeod, who is a professor at Cambrian College, Sudbury. He is the author of a book entitled, *The Canadian Buyer's Guide to Life Insurance*.

**Mr. Bill McLeod, Professor of Business, Cambrian College (Sudbury):** At the outset, I would thank you, Senator Kirby, and the members of the committee for inviting me to appear today. I will be brief in my opening statement.

I have studied this business for over 25 years. I have been more interested in what they sell and how they sell it as opposed to how well managed the companies are and how financially solvent they are or were. That approach turned out to be a big mistake.

That being said, this is still a big, rich, fat industry. It has gotten there by, among other things, selling defective and overpriced products, and by systematically stealing the savings of the

[Traduction]

J'ajoute que ce serait l'une des raisons (mais ce ne serait peut-être pas suffisant) justifiant que l'on apporte des modifications à la SIAP.

**Le président:** Vous parlez donc ici de tout un éventail d'outils, allant de ce que vous avez appelé une «intervention précoce», qui consisterait simplement à intervenir auprès d'une entreprise en difficulté, jusqu'à vos «autres outils», qui pourraient ne pas aller jusqu'à une intervention officielle de l'organisme de réglementation, bien que cette possibilité puisse toujours exister.

D'autres témoins ayant comparu devant notre comité ont parlé du système de redressement des États-Unis en nous disant, essentiellement, qu'il nous faut un mécanisme permettant de chercher des solutions de survie, ou ayant accès à une plus grande variété d'outils. Dans un sens, bon nombre de ces autres témoins ont mis ensemble les deux catégories d'outils que vous avez différenciées.

**M. Le Pan:** Le processus de redressement américain comporte plusieurs éléments. Il s'agit d'abord du droit de bloquer certaines activités et d'imposer certains coûts à certaines personnes, ce qui engendre de la valeur. Ensuite, on peut faire appel aux fonds de garantie. Certaines parties obtiendront un allègement notable des primes de la FISC et accepteront de participer en disant: «Nous allons injecter de l'argent parce que nous avons décidé que c'est dans notre intérêt. Cela nous coûtera moins cher à long terme et sera bénéfique aux souscripteurs.»

Il y a donc diverses sortes de joueurs qui peuvent contribuer au processus. Vous avez demandé, monsieur le président, si l'on peut combiner ces fonctions. L'expérience américaine a montré que, si l'on combine les fonctions des gens qui ont le pouvoir d'évaluer la situation et d'apporter de l'argent à celles de l'organisme de réglementation, on va au-devant de nouveaux problèmes. C'est d'ailleurs ce qu'a dit Suzanne Labarge quand elle s'est adressée à vous. Il convient de bien séparer le pouvoir d'imposer certaines choses, ce qui doit être un pouvoir judiciaire, du pouvoir d'apporter de l'argent à la table.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup d'être venu témoigner ce matin, monsieur Le Pan. Nous reprendrons contact avec vous au sujet des options que vous avez étudiées.

Nous accueillons maintenant le professeur Bill McLeod, professeur au *Cambrian College*, de Sudbury, et auteur d'un ouvrage intitulé *The Canadian Buyer's Guide to Life Insurance*.

**M. Bill McLeod, professeur d'études commerciales, Cambrian College (Sudbury):** Je tiens tout d'abord à vous remercier, sénateur Kirby, de m'avoir invité à comparaître aujourd'hui. Ma déclaration liminaire sera très brève.

Cela fait plus de 25 ans que j'étudie ce secteur financier. Je me suis plus intéressé à ce que vendent les compagnies d'assurance et à la manière dont elles le font qu'à la manière dont elles sont gérées et à leur degré de solvabilité. Il se trouve que cela a été une erreur fondamentale.

Quoi qu'il en soit, l'industrie des assurances reste encore aujourd'hui une industrie très riche, prospère et grasse. Elle a atteint ce résultat, entre autres choses, en vendant des produits

*[Texte]*

policyholders when they die. The assets are around \$200 billion; and two-thirds of their death claims are insufficient to pay for a funeral.

Some companies, however, are sensitive to the public interest and sell good policies at fair prices. However, some pretty awful people have been running that business for a long time.

I will try to briefly answer some of the nine questions which you set out in your letter of September 15, Mr. Chairman.

First, you asked if CompCorp coverage is adequate. The answer is yes and no. As far as the \$200,000 life insurance limit is concerned, if you need more than that, then you can split the coverage between companies. However, there is a price to be paid. I used an example which showed about a 5 per cent extra cost for splitting that coverage.

For life annuity, splitting the coverage so that you stay within CompCorp limits, costs less than 1 per cent.

As far as income replacement is concerned, \$2,000 a month does not provide much coverage. If it is taxable, it is different from if it is nontaxable. Some companies are willing to let employees of a group pay the premium and get a tax-free benefit. Other companies will not do that.

What have we learned? Everyone said we should have had earlier intervention. TRAC is doing a pretty good job. We have a private-sector company identifying these organizations in trouble. Yet, nothing seems to happen until it is too late.

The whole business about three or four regulators or insurers with their fingers in the pie troubles me. When you combine the insurance and regulatory functions, as they are in the states, there may be some trouble. However, I am not sure that is what caused the problem.

If it is a regulator, an insurer, or both, they should have lots of power to move in quickly. Perhaps they should conduct surprise, random audits on small companies or companies that are somewhat suspicious. Perhaps they could just walk in like the law society does and say, "Hi, we're here." That initial set of audits might focus on the high-risk part of the portfolio such as real estate and common stocks.

As far as disclosure is concerned, the information should be collected by OSFI and be made available immediately to the private sector, such as the rating agencies, people who are doing research, et cetera. However there should be some reasonable limits placed on it. I do not think we can have someone phoning up to request a copy of all the pages of the statements filed by all the companies. There should be some reasonable costs involved.

*[Translation]*

défectueux et surtarifés et en faisant systématiquement main basse sur les économies des souscripteurs au moment de leur décès. Ses actifs sont de l'ordre de 200 milliards de dollars mais les deux tiers de leurs prestations de décès ne suffisent pas à payer les funérailles des souscripteurs.

Bien sûr, certaines compagnies sont sensibles à l'intérêt public et vendent de bonnes polices d'assurance, à des prix honnêtes. D'autres, par contre, se comportent de manière tout à fait déplorable, et depuis longtemps.

Je vais tenter de répondre brièvement à certaines des neuf questions que vous m'avez adressées dans votre lettre du 15 septembre, monsieur le président.

Vous avez d'abord demandé si la couverture de la SIAP est adéquate. Ma réponse est oui et non. En ce qui concerne la limite d'assurance-vie de 200 000 \$, quiconque a besoin de plus peut s'adresser à plusieurs compagnies différentes, mais il y a évidemment un prix à payer. Dans l'exemple que j'ai utilisé, la scission de cette couverture produit un coût supplémentaire d'environ 5 p. 100.

Pour ce qui est des rentes viagères, scinder la couverture de façon à rester dans les limites de la SIAP coûte moins de 1 p. 100.

En ce qui concerne les revenus de remplacement, 2 000 \$ par mois n'assurent pas une protection considérable, surtout si la somme est impossible. Certaines compagnies acceptent que les souscripteurs d'une assurance collective payent la prime et obtiennent des prestations exonérées d'impôt, d'autres, non.

Qu'avons-nous appris? Tout le monde dit qu'il aurait fallu intervenir plus tôt. TRAC fait un bon travail. Nous avons une entreprise du secteur privé qui identifie les institutions en difficulté. Pourtant, on ne semble rien faire avant qu'il soit trop tard.

Je dois dire que je suis troublé par toute cette histoire de trois ou quatre organismes de réglementation ou assureurs mettant tous la main à la pâte. L'intégration des fonctions d'assurance et de réglementation, comme aux États-Unis, peut causer des problèmes. Dans le cas présent, cependant, je ne suis pas sûr que ce soit cela qui soit à l'origine des difficultés.

Quoi qu'il en soit, que l'on choisisse de faire intervenir l'organisme de réglementation, un assureur ou les deux, il faut leur donner beaucoup de pouvoir pour qu'ils puissent intervenir rapidement. Peut-être devraient-ils effectuer des vérifications par surprise des petites compagnies qu'ils soupçonnent d'être en difficulté. Ce serait un peu comme ce que fait le Barreau. Ces vérifications préliminaires permettraient peut-être d'identifier les éléments du portefeuille présentant des risques élevés, comme les biens immobiliers ou les actions ordinaires.

En ce qui concerne la divulgation, le BSIF devrait assurer la collecte des informations pour les mettre immédiatement à la disposition du secteur privé, comme les agences de cotation, les agences de recherche, et cetera. Évidemment, il faudrait imposer certaines limites raisonnables à cette forme de divulgation. Je ne pense pas que l'on puisse accepter que quelqu'un téléphone pour demander toutes les pages des états financiers de toutes les



[Text]

You ask whether or not there should be restrictions on the types of investments. I believe we have had such restrictions for many years, and for many years no company went under. Perhaps we should revisit those restrictions, particularly those on the type and amount of assets that are high risk, such as real estate, mortgages, et cetera.

How can the costs of the insurance scheme be reduced? The best way to do that is to keep the companies out of trouble and, perhaps, assess different levels of risk for different kinds of companies.

Your accountability question troubles me, Mr. Chairman. Where were the directors when this was going on? Who are they? I looked up some of the directors in the old blue book. In four or five cases the chief executive officer of the company is a policyholders' director. If that is not a conflict, I do not know what is.

Recently, I was named a director of the Ontario Share and Deposit Insurance Corp. I am on a fast learning curve. I underwent a great deal of sensitivity training, such as "This is our business. This is what you should know. Here is what the legislation says is your responsibility as a director." I am very sensitive in that regard. We do not just get together once every two months for lunch and a couple of beers; we work hard.

**The Chairman:** For the record, would you explain what the company is? I know it is the Ontario version of CompCorp.

**Mr. McLeod:** It is the Ontario version of CompCorp for the caisses populaires and the credit union movement.

Where were the auditors in this case?

Another organization with which I was connected recently received a letter which was severely critical of some of its management practices. We intervened quickly and got it back on track.

I would suggest that a significant percentage of the directors of these large insurance companies be appointed by OSFI, or by the regulator or insurer to protect the public interest because it appears not to have been protected.

I do not know what was going among OSFI, the Department of Finance and CDIC when some of these disasters were occurring. However, they gave the public impression of playing "Alphonse and Gaston". In the meantime, the company went down the tubes.

I know there is no perfect solution. However, I commend for your consideration one regulatory insurer body speaking with one voice where the companies can talk to one person. Hopefully, that

[Traduction]

compagnies. En outre, la communication de ces informations devrait être assortie d'un tarif raisonnable.

Devrait-il ou non y avoir des limites en ce qui concerne les catégories d'investissement? Je crois qu'il y a eu de telles limites pendant de nombreuses années et que, pendant ces années, aucune compagnie n'a fait faillite. Peut-être devrions-nous réexaminer cette possibilité, notamment en ce qui concerne les catégories et montants de biens à risque élevé, comme les biens immobiliers, les hypothèques, et cetera.

Comment réduire les coûts du mécanisme d'assurance? La meilleure manière consiste évidemment à éviter les faillites, mais peut-être aussi à établir des degrés de risque différents pour différentes sortes de compagnies.

Votre question concernant la responsabilité m'a beaucoup troublé monsieur le président. Que faisaient les administrateurs de la compagnie quand tout cela est arrivé? Qui sont-ils? J'ai regardé la liste des administrateurs, dans l'ancien livre bleu. Dans quatre ou cinq cas, le directeur général de la compagnie est aussi administrateur des souscripteurs. Si ce n'est pas un conflit d'intérêt, je ne sais pas ce que c'est.

J'ai récemment été nommé administrateur de la Société ontarienne d'assurance des actions et dépôts. Je suis en train d'apprendre beaucoup de choses. On m'a donné beaucoup de formation, en me disant par exemple: «Voici ce que nous faisons. Voici ce que vous devez savoir. Voici quelles sont vos responsabilités d'administrateur, d'après la législation.» J'attache beaucoup d'importance à mes responsabilités. Notre rôle n'est pas seulement de nous réunir une fois tous les deux mois pour aller déjeuner et prendre quelques bières ensemble. Nous travaillons dur.

**Le président:** Pourriez-vous préciser ce qu'est cette institution? C'est la version ontarienne de la SIAP, n'est-ce pas?

**M. McLeod:** C'est la version ontarienne de la SIAP pour les caisses populaires et les caisses de crédit des syndicats.

Que faisaient les vérificateurs aux comptes, dans le cas qui nous occupe?

Une autre organisation dont je m'occupe a récemment reçu une lettre exprimant de vives critiques sur certaines de ses pratiques de gestion. Nous sommes intervenus rapidement pour la remettre sur les rails.

À mon avis, une proportion élevée des administrateurs de ces grandes compagnies d'assurance est nommée par le BSIF, ou par l'organisme de réglementation ou l'assureur chargé de protéger l'intérêt public, mais il semble que cet intérêt n'ait pas été protégé.

Je ne sais pas ce que faisaient le BSIF, le ministère des Finances et la SADC quand sont arrivées ces catastrophes. Tout ce que je puis dire, c'est qu'on a eu l'impression qu'ils jouaient à Laurel et Hardy. Pendant ce temps-là, la compagnie a capoté.

Je sais qu'il n'y a pas de solution parfaite mais je crois que vous auriez néanmoins intérêt à vous pencher sur la possibilité d'établir un seul organisme d'assurance réglementaire qui serait le

[Texte]

can be done with a minimum of interference in the private affairs of the company.

After hearing some of the testimony this morning and after watching some of it on television, I am somewhat concerned about the idea that the government should bail these companies out. We should be erecting a high barrier between the public purse and financial institutions. The perception among some institutions and some depositors is that it doesn't matter what happens, if they fail, the government, that is, the taxpayers, will bail them out. I believe that should be done with an adequate insurance scheme. The insurer should be given the power to manage the risk.

In terms of the "buyer beware" issue, it is almost impossible for the buyer to beware in terms of insurance products. If they buy coverage that is over the CompCorp limits now from a company that appears to be in good shape, and somewhere down the road it gets into trouble, then if you try to get out of that company you might not be able to because of advanced age or deteriorating health. If you do get out, you will have to pay a lot more in the way of premiums. However, if you have more than \$60,000 on deposit with a trust company, you can split it in half and move it to another organization.

It is difficult for consumers to determine the strength of a company. The hope is that, once this gets sorted out, some rating agencies like TRAC will be able to provide that information.

I am also concerned about coinsurance. I understand the principle of coinsurance as somewhat of a deterrent. My deductible was raised because my kids lost several expensive bicycles.

If I am retired and receiving \$3,000 a month in the form of a life annuity, should I be expected to have that to be reduced to \$2,500 a month because the company has gotten into trouble? I do not think so.

The level-playing-field argument has been raised by the insurance companies when it comes to selling similar products to financial institutions. They use the level-playing-field argument when it suits their purposes. Some months ago I testified before the Commons committee on whether banks should be in the insurance business or sell the products. The insurance business was not interested in a level playing field at all.

I hope that we do not undergo a period of substantial consolidation where smaller companies are gobbled up by large companies. In my opinion some of the innovation has come from the smaller companies. They keep their costs down by working

[Translation]

seul point de contact des compagnies. J'espère que cela pourrait se faire avec le minimum d'ingérence dans les affaires privées des compagnies.

Suite au témoignage de ce matin et à certains témoignages qui ont été retransmis à la télévision, je dois dire que je suis relativement inquiet au sujet de l'idée voulant que le gouvernement se porte au secours des compagnies. Nous devrions bâtir un mur très élevé entre le trésor public et les institutions financières. Dans le système actuel, certaines institutions et certains déposants ont l'impression qu'il ne peut rien leur arriver de mal, même en cas de mauvaise gestion, parce que le gouvernement, c'est-à-dire le contribuable, viendra de toute façon les sortir d'affaire. À mon avis, ce genre de protection devrait provenir d'un système d'assurance adéquat. L'assureur devrait avoir le pouvoir de gérer le risque.

En ce qui concerne le principe voulant que c'est le client lui-même qui a le devoir de se protéger, il faut convenir que c'est presque impossible en ce qui concerne les produits d'assurance. Prenez le cas de quelqu'un qui achète une police d'assurance supérieure aux limites de la SIAP, en s'adressant à une compagnie qui est en excellent état financier. Plus tard, la compagnie connaît des difficultés mais le souscripteur risque de ne pas pouvoir résilier son contrat parce qu'il sera trop âgé ou que sa santé se sera détériorée. S'il tient absolument à sortir, il devra payer des primes beaucoup plus élevées. Par contre, si cette personne a plus de 60 000 \$ en dépôt dans une compagnie de fiducie, elle peut enlever l'excédent et le confier à une autre institution.

Il est difficile au consommateur de juger de la solidité financière d'une compagnie. L'une des leçons qui seront tirées des événements récents, je l'espère, est que certaines agences de cotation, comme TRAC, pourront se charger de la diffusion des informations pertinentes.

Je suis également préoccupé par la question de la coassurance. Je comprends que le principe de la coassurance est d'en faire une sorte de facteur de dissuasion. Ma franchise a été relevée parce que mes enfants ont perdu plusieurs bicyclettes très chères.

Si je suis retraité et que je touche 3 000 \$ par mois de rente viagère, dois-je m'attendre à ce que cette somme sera ramenée à 2 500 \$ parce que la compagnie connaît des difficultés? Je ne le pense pas.

L'argument du terrain de jeu égal a été soulevé par les compagnies d'assurance en ce qui concerne la vente de produits semblables à ceux des institutions financières. Autrement dit, elles se servent de cet argument quand c'est dans leur intérêt. Il y a quelques mois, j'ai témoigné devant le comité des Communes sur la question de savoir si les banques devraient être autorisées à vendre des produits d'assurance. À ce moment-là, les compagnies d'assurance ne voyaient strictement aucun intérêt à ce que le terrain de jeu soit égal.

J'espère que nous n'allons pas assister à une série de fusions qui amèneront les petites compagnies à être gobées par les grandes. Je crois en effet que ce sont les petites compagnies qui innovent. Sans compter qu'elles maîtrisent leurs coûts, en ayant



[Text]

through brokers, and so on. They do not engage in multi-million dollar national advertising campaigns.

Finally, in terms of reinsurance, a document came across my desk the other day which indicated another company is in serious trouble. Apparently, one reason for that trouble is that they have been reinsuring with a company offshore which is not regulated by the federal regulator. Reinsurance has not been raised very extensively. Perhaps part of your investigation, Mr. Chairman, might be to look at ensuring that companies do not go under because reinsurance is placed outside the jurisdiction of the regulator.

**The Chairman:** Thank you, Professor McLeod.

**Senator Sylvain:** Professor McLeod, your opening statement did not indicate that you are a great fan of the insurance business. Perhaps you have some good reasons to believe that there are some problems in that area.

One statement which you made, and one which I picked up on, touches on a subject I was discussing with Mr. Le Pan. It concerns federal regulations. You indicate that your preference would be for one organization to have responsibility for that. When you say "one", are you saying one organization should cover banks, trusts and insurance companies, or do you make a differentiate between insurance companies and the deposit-taking institutions?

**Mr. McLeod:** I am a big fan of insurance. I think most people are inadequately protected. They need a lot more insurance and, therefore, they should be buying a lot more. I tell everyone I come into contact with when I wear, on occasion, my consulting hat, that they should buy more insurance.

I am not pounding on the table about this. I am not saying it is a perfect solution. We should be looking at one body covering all the financial institutions, and combining the regulatory and insurance functions. I do not think the only reason for the trouble the Americans got into was related to the fact that the functions were combined.

**Senator Sylvain:** As they appear now, the functions seem to cross over into some business practices. One witness told us that CDIC set their premiums based on a bunch of rules and regulations. If there is, eventually, a loss then, of course, they have to pay.

The responsibility for finding out if the rules are being adhered to lies with OSFI. That seems strange. Would you comment on that?

**Mr. McLeod:** There seem to be turf wars with people saying, "We can't do this, it is somebody else's job." That has to be cleaned up. It is an organizational problem, albeit not an unsolvable one. It may have to be imposed from the top on three or four reluctant bureaucracies.

[Traduction]

recours à des courtiers, par exemple. Ce ne sont pas elles qui lancent des campagnes de publicité nationales coûtant des millions de dollars.

Finalement, en ce qui concerne la réassurance, j'ai vu l'autre jour un document indiquant qu'une autre compagnie connaît de sérieuses difficultés, apparemment parce qu'elle fait de la réassurance avec une compagnie étrangère qui n'est pas réglementée par l'organisme fédéral. Pour l'instant, on n'a pas encore beaucoup parlé de la réassurance. Peut-être serait-il bon que vous vous penchiez sur la question, monsieur le président, pour veiller à ce que des compagnies ne tombent pas en faillite parce que la réassurance ne relève pas des compétences de l'organisme de réglementation.

**Le président:** Merci, professeur McLeod.

**Le sénateur Sylvain:** J'ai cru comprendre, professeur McLeod, que vous n'êtes pas un partisan des plus enthousiastes des compagnies d'assurance. Et vous avez sans doute d'excellentes raisons de croire que c'est un secteur à problèmes.

Je voudrais cependant traiter avec vous d'une question dont je parlais avec M. Le Pan: la réglementation fédérale. Vous dites préférer qu'un seul organisme assume cette responsabilité. Voulez-vous dire par là qu'il ne devrait y avoir qu'un seul organisme pour régir les banques, les compagnies de fiducie et les compagnies d'assurance, ou faites-vous une différence entre les compagnies d'assurance et les établissements de dépôt?

**M. McLeod:** Je dois vous dire tout d'abord que je suis un partisan très chaleureux de l'assurance. Je crois que la plupart des gens ne sont pas protégés comme il faut. Ils devraient avoir beaucoup plus d'assurance, c'est-à-dire investir beaucoup plus dans leurs polices. Chaque fois qu'on me demande mon avis à ce sujet, c'est ce que je répons.

Pour ce qui est de votre question, je ne dis pas qu'avoir un seul organisme de réglementation soit une solution parfaite. Je crois néanmoins que nous devrions envisager de confier à un seul organisme la responsabilité de toutes les institutions financières, en regroupant les fonctions de réglementation et d'assurance. Si les Américains ont connu des difficultés avec leur système, ce n'est pas, que je sache, parce que les fonctions étaient regroupées.

**Le sénateur Sylvain:** Dans le système d'aujourd'hui, il semble y avoir un certain croisement des fonctions. Un témoin nous a dit que la SADC fixe ses primes en fonction de toute une série de règlements. Évidemment, lorsqu'il y a une perte, elle doit payer.

Par contre, c'est le BSIF qui est chargé de veiller à ce que les règles soient respectées. Cela paraît bizarre, non?

**M. McLeod:** Il semble y avoir constamment des guerres de territoire entre les organismes. Il est temps d'y mettre de l'ordre. C'est simplement un problème de structure, et on devrait pouvoir le résoudre. Peut-être suffirait-il d'imposer certaines règles à trois ou quatre bureaucraties rétives.

[Texte]

**Senator Sylvain:** When dealing with insurance products, you rightly pointed out that long-term consequences must be considered. People age, people face higher premiums, or their health deteriorates. The corollary to that is that, perhaps a deposit-taking institution instrument should be considered such as a bank account, a GIC or what have you, which are short term.

The institution that you have your deposit with, or the institution you have your insurance coverage with, are two different things covering two different time spans. Would you elaborate on that?

**Mr. McLeod:** As the pillars have collapsed, blurred, or whatever, we find the life insurance business selling more short-term vehicles in addition to their long-term vehicles. Some of their long-term vehicles are designed in such a way as to preclude the possibility of a claim. For example, the conversion privilege on group life and renewable term insurance with some companies is generous. You can convert it to a term of 100 if you require the coverage. With other companies, it is very expensive to participate in whole life.

I do not know whether that answers your question or not, senator.

**Senator Sylvain:** As other people have told us, the accounting or the auditing of an insurance company and the mechanisms whereby you separate expense from capital and so on is much more difficult than it is in a bank, for instance. If you have just one organization looking after these things, and I am going back to your original point of one organization controlling or regulating, then you would require two different cultures. You would have one that understands insurance, which is quite different. Even when one hires an auditor for a company you have to find out whether there is anyone within that audit firm who understands accounting in the insurance field as opposed to accounting in any other kind of business.

This is why I think you would find there would be a bit of a problem if you tried to put banks and insurance companies into the same pot. You have different cultures, totally different types of asset mixes, and so on. Would you comment on that?

**Mr. McLeod:** There are different cultures. An interesting part of those businesses is that there is little cross-movement of executives from one to the other. Once in a while you will see a bank executive, for example, become the chief executive officer of an insurance company, or vice versa. The top people tend to come through the ranks and have not had exposure to the other parts of the financial services business or the other cultures, if you will.

If a larger body is created, then surely we will be able to find people to work within that body who understands the two cultures.

[Translation]

**Le sénateur Sylvain:** En ce qui concerne les produits d'assurance, vous avez souligné, à juste titre, qu'il faut tenir compte du très long terme. Lorsque les gens vieillissent ou que leur santé se détériore, ils peuvent être confrontés à des primes plus élevées. La corollaire est qu'ils devraient peut-être envisager d'avoir recours à des instruments de dépôt, comme des comptes bancaires ou des CPG, qui sont des instruments à court terme.

À l'heure actuelle, les gens déposent leur argent dans certaines institutions et souscrivent des polices d'assurance avec d'autres, et ce sont deux types d'instruments différents, avec des échéances différentes. Qu'en pensez-vous?

**M. McLeod:** Comme les piliers se sont effondrés, nous constatons que les compagnies d'assurance-vie ne vendent plus seulement des instruments de placement à long terme mais aussi des instruments à court terme. Certains des instruments à long terme sont conçus de manière à empêcher toute possibilité de réclamation. Par exemple, certaines compagnies offrent un privilège de conversion très généreux des polices d'assurance collective et des polices temporaires renouvelables. Dans certains cas, on peut convertir à échéance de 100 si nécessaire. Avec d'autres compagnies, une police d'assurance-vie entière peut coûter beaucoup plus cher.

Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question, sénateur.

**Le sénateur Sylvain:** Comme nous l'ont dit d'autres personnes, la comptabilité d'une compagnie d'assurance et d'une banque est bien différente. Par exemple, on ne différencie pas de la même manière les dépenses et le capital. C'est beaucoup plus difficile pour une compagnie d'assurance. S'il n'y a qu'un seul organisme de réglementation, réussira-t-il à s'adapter à ces deux cultures différentes? Même quand on veut recruter un cabinet de vérification d'entreprise, il faut savoir s'il y a dans ce cabinet quelqu'un qui comprend bien la comptabilité des compagnies d'assurance, par rapport à celle de tous les autres secteurs.

Voilà pourquoi je pense qu'il risquerait d'y avoir un problème si l'on confiait à un seul et même organisme le soin de réglementer les banques et les compagnies d'assurance. Ce sont deux cultures totalement différentes, avec des types d'actifs complètement différents. Êtes-vous d'accord?

**M. McLeod:** Certes, les cultures sont différentes. Il est d'ailleurs intéressant de constater que les cadres d'un secteur passent rarement dans l'autre. On voit bien de temps en temps un directeur de banque devenir directeur général d'une compagnie d'assurance, ou vice versa, mais c'est rare. Les dirigeants ont tendance à être issus des rangs et ils ont rarement été exposés à l'autre culture.

Cela dit, si l'on crée un organisme de réglementation unique et plus vaste, il sera certainement capable de trouver des gens qui comprennent les deux cultures.



[Text]

**Senator Sylvain:** As you know, most reinsurance is done offshore. There is only one reinsurance company in Canada. There are many foreign reinsurance companies which are licensed in Canada. That means they must have deposits here that can be accessed if anything goes wrong. However, many reinsurance companies are allowed to operate here without licences. If you have a problem with them, then you have to go to their country of origin to sue them.

Are you saying that part of the regulations for insurance companies should stipulate that they can only purchase licensed reinsurance?

**Mr. McLeod:** Yes.

**Senator Stewart:** In answer to Senator Sylvain's initial question the witness said that he was a great fan of insurance. However, at the beginning of his own statement he said some fairly critical things about insurance companies.

I take it that those comments were directed principally at those who manage or control insurance companies. It has been proposed, and the witness has just now been discussing this with Senator Sylvain, that there should be something like a "CDIC-2" or that there should be a mechanism covering the insurance business comparable to that which covers deposits.

Would you spell out your criticism with regard to insurance companies so that we will know if they are deserving of this kind of treatment?

**Mr. McLeod:** For the most part, they are deserving of this treatment because most of them have remained solvent. My criticisms would be directed mostly to what they sell.

We can talk about group insurance, which is often hooked to annual salary. The conversion privileges are not good. There are flat rates. They discriminate against younger people in that they force younger people to pay the same as older people. There is no portability.

As far as individual policies are concerned, if they are renewable term policies, sometimes the renewal rates are guaranteed and sometimes they are not. In order to compare, you have to assess the net present value. The conversion privileges are not spelled out clearly or they are not disclosed to the policyholder clearly. If they have to be converted, often the policyholder gets a big surprise.

There is the whole business about providing adequate tax advice to people when buying income protection insurance, particularly on a group basis. One of the most appalling things they do is sell policies on children when the father and mother are not adequately protected.

I did not bring the 100 other examples with me, but I would be glad to share them with you.

[Traduction]

**Le sénateur Sylvain:** Comme vous le savez, la réassurance est généralement une activité qui se fait outre-mer. Il n'y a qu'une seule compagnie de réassurance au Canada, alors qu'il y a beaucoup de compagnies de réassurance étrangères qui sont licenciées au Canada. Cela veut dire qu'elles doivent avoir des dépôts ici, ou des dépôts qui doivent être accessibles si les choses tournent mal. Cela dit, bon nombre de ces compagnies de réassurance sont autorisées à travailler ici sans licence. Lorsqu'il y a un problème et que vous voulez les poursuivre, c'est dans leur pays d'origine que vous devez le faire.

Recommandez-vous que l'on exige, dans la réglementation des compagnies d'assurance, qu'elles ne puissent acheter de produits de réassurance qu'à des établissements ayant une licence en bonne et due forme?

**M. McLeod:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** En réponse à la première question du sénateur Sylvain, le témoin a dit qu'il était un partisan chaleureux de l'assurance. Toutefois, au début de sa déclaration liminaire, il avait exprimé de vives critiques au sujet des compagnies d'assurance.

Je crois comprendre que ses commentaires visaient essentiellement les personnes qui dirigent ou contrôlent les compagnies d'assurance. D'aucuns ont proposé, et le témoin vient juste d'en discuter avec le sénateur Sylvain, d'établir une sorte de SADC-2, c'est-à-dire un mécanisme couvrant le secteur de l'assurance comme il y en a un pour le secteur des dépôts.

Pourriez-vous exposer en détail vos critiques au sujet des compagnies d'assurance, afin que nous sachions si elles méritent ce genre de traitement?

**M. McLeod:** Dans l'ensemble, elles le méritent parce que la plupart sont restées solvables. Mes critiques portent avant tout sur ce qu'elles vendent.

Prenez le cas de l'assurance collective, qui dépend souvent du salaire annuel. Les privilèges de conversion ne sont pas bons. Il y a des taux fixes. Il y a de la discrimination contre les jeunes, qui sont obligés de payer les mêmes taux que les personnes âgées. Il n'y a pas de transférabilité.

Prenez les polices d'assurance individuelles. S'il s'agit de polices temporaires renouvelables, les taux de renouvellement sont parfois garantis mais parfois, non. Pour comparer, vous devez calculer la valeur actuelle nette. Les privilèges de conversion ne sont pas clairement explicités, ou ne sont pas divulgués clairement au souscripteur. Au moment de la conversion, il n'est pas rare que le souscripteur tombe des nues.

Prenez tout le secteur des conseils fiscaux qu'il faudrait fournir aux gens qui achètent des polices d'assurance, surtout des polices collectives. Une des choses les plus lamentables est que des compagnies vendent des polices d'assurance pour les enfants alors que le père et la mère ne sont même pas assurés de manière adéquate.

Et j'ai une centaine d'autres exemples que je pourrais partager avec vous plus tard si cela vous intéresse.

[Texte]

**Senator Stewart:** Am I correct that most of the examples you give would lead one to expect that the company, by reason of that practice, is making a lot of money?

**Mr. McLeod:** Yes.

**Senator Stewart:** The consequence of that would be that they should very rarely get into financial trouble. An insurance company would have to have had a really bad investment policy for it to get into trouble.

**Mr. McLeod:** I could not have said it better myself. The asset base increases by about 10 per cent every year. I used the number "\$200 billion" in assets at the beginning of my remarks.

**Senator Stewart:** You mentioned earlier your own recent experience. You were here, I think, when I asked Mr. Le Pan if he would go beyond the better remedial agencies and procedures phase of our discussion to the preventive phase of this continuum. I gather from what you have said that you have views as to how management and directors could be made to act with greater prudence. Could you spell that out?

**Mr. McLeod:** I will try to do that, senator. Perhaps the regulator or the insurer might provide a stable of management advice for companies that are heading into trouble. They might have to send a group of auditors or experienced people in and say to the board of directors, "You're not running this company until we get it fixed." Perhaps there should be some extensive training of directors so that they can ask management the correct questions.

**Senator Stewart:** I have forgotten your exact words, but you talked about meeting every two months for luncheon. Surely, that is a great exaggeration which you do not intend.

**Mr. McLeod:** I certainly intended to leave the impression that there was not much examination of what was going on in some companies by some boards of directors. What I did say was that the organization of which I am a director does not meet every two months just to have lunch.

**Senator Stewart:** Have you looked at many of these boards of directors? I assume you have, as the basis of your remarks. I have used the expression "decorative directors". Have you found many decorative directors on boards?

**Mr. McLeod:** By looking at the names you might think that. But someone who might appear to me to be a decorative director who I do not know — and I do not sit on the board — may be a good director, ask a lot of questions, be concerned, and do a lot of reading. However, I think it is reasonable and fair to say that some of those directors are decorative.

**The Chairman:** Do you update your book on insurance companies annually?

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Ai-je raison de conclure de la plupart des exemples que vous donnez que ce sont ces pratiques qui permettent aux compagnies de gagner beaucoup d'argent?

**M. McLeod:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** La conséquence de cela est qu'elles devraient très rarement connaître des difficultés financières. Autrement dit, il faudrait qu'une compagnie ait une politique d'investissement vraiment mauvaise pour être en difficulté.

**M. McLeod:** Je ne vous le fais pas dire. La valeur des actifs augmente d'environ 10 p. 100 par an. J'ai parlé tout à l'heure de 200 milliards de dollars d'actifs.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez parlé plus tôt de votre expérience personnelle. Si je ne me trompe, vous étiez ici quand j'ai demandé à M. Le Pan d'aller au-delà des procédures de secours, si je peux m'exprimer ainsi, pour parler des procédures de prévention. D'après ce que vous dites, je crois comprendre que vous auriez des recommandations à nous faire sur la manière dont on pourrait obliger les gestionnaires et les administrateurs à agir avec plus de prudence. Est-ce que je me trompe?

**M. McLeod:** Je vais essayer de vous répondre, sénateur. On pourrait peut-être commencer par veiller à ce que l'organisme de réglementation ou l'assureur fournisse des conseils en gestion aux compagnies qui commencent à connaître des difficultés. On pourrait envoyer un groupe de vérificateurs ou de personnes ayant une longue expérience du secteur, qui dirait au conseil d'administration: «Coucou, nous voilà. Vous ne touchez plus à cette compagnie tant qu'elle ne sera pas remise sur pied.» Peut-être devrait-on obliger les administrateurs à recevoir une formation exhaustive pour qu'ils apprennent à poser les bonnes questions aux gestionnaires.

**Le sénateur Stewart:** J'ai oublié vos termes exacts mais je crois vous avoir entendu parler d'une réunion tous les deux mois pour aller déjeuner. C'était certainement une exagération de votre part.

**M. McLeod:** Je voulais en tous cas certainement vous donner l'impression que certains conseils d'administration n'examinent pas très attentivement ce qui se passe dans certaines compagnies. Ce que j'ai dit, c'est que le conseil d'administration dont je fais partie ne se réunit pas une fois tous les deux mois simplement pour aller déjeuner.

**Le sénateur Stewart:** Vous êtes-vous penché sur beaucoup de ces conseils d'administration? Je suppose que oui, d'après ce que vous dites. Pour ma part, j'ai parlé des «administrateurs potiches». Croyez-vous qu'il y en a beaucoup?

**M. McLeod:** On pourrait le penser quand on voit les noms. Cela dit, cette impression pourrait fort bien être fausée au sujet de certaines personnes qui s'acquittent très bien de leurs fonctions, en posant beaucoup de questions et en faisant beaucoup de recherches. Nous ne le savons pas. Dans l'ensemble, toutefois, je crois qu'il n'est pas exagéré de dire que certains administrateurs sont à peine plus que des potiches.

**Le président:** Est-ce que vous mettez votre livre à jour tous les ans?



[Text]

**Mr. McLeod:** I have not updated it since 1989. I am trying to do it right now. However, the door was slammed in my face when it came to getting information from OSFI. I understand that it is now open.

**The Chairman:** We will adjourn until 2:30 p.m., when the witnesses will be the chairmen and the president of CDIC.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, October 4, 1994

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to continue its examination on the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, as you are all aware, our witnesses this afternoon are Mr. Grant Reuber, Chairman of the Board of the Canada Deposit Insurance Corporation, and Jean-Pierre Sabourin, the President and CEO.

Welcome back, gentlemen. We saw you about six days ago.

As senators know, the main focus of the presentation of the witnesses this afternoon will be deposit insurance. However, the Chair will show great latitude and leniency in allowing senators to ask questions which relate to the testimony of other witnesses who have appeared here since last week. I hope the witnesses understand that the questions may go beyond deposit insurance.

Consistent with the usual form of a CDIC presentation, Mr. Reuber has circulated to us a two-page summary which he calls an outline of his testimony. He will speak to the outline and then answer questions on that, or on a couple of other deposit insurance and related CDIC issues which have emerged in the past days.

**Mr. Grant Reuber, Chairman of the Board, Canada Deposit Insurance Corporation:** Thank you, Senator Kirby. It is always a pleasure to be here, and to be here twice within a week is an unusual pleasure.

Two preliminary things emerged from our earlier testimony which I would like to clarify. Last time we were here, we were asked how many outside directors there were of Confederation Trust Company. We have looked it up. As far as we can determine, there were three outside directors, and five directors and officers who were either connected with CTC, the trust company itself, or the life insurance company.

Second, the question of our powers came up in our discussion. We are circulating a summary of CDIC's powers. I will not comment on that, but I thought it might be convenient for you to have it available.

[Traduction]

**M. McLeod:** Je ne l'ai pas mis à jour depuis 1989. J'essaie de le faire en ce moment mais je dois dire que je me suis fait claquer la porte au visage quand j'ai voulu demander des renseignements au BSIF. Je crois comprendre qu'il a maintenant accepté de me l'ouvrir.

**Le président:** Nous allons lever la séance jusqu'à 14 h 30, lorsque nous accueillerons les dirigeants de la SADC.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 4 octobre 1994

Le comité sénatorial sur les banques et le commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, comme vous le savez tous, nos témoins de cet après-midi sont MM. Grant Reuber, président du conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada, et Jean-Pierre Sabourin, président et chef de la direction.

Soyez à nouveau les bienvenus, messieurs. Nous vous avons vu il y a six jours environ.

Les sénateurs savent que l'exposé des témoins de cet après-midi portera sur l'assurance-dépôts. Mais je serai indulgent envers eux et je leur laisserai beaucoup de latitude pour qu'ils puissent poser des questions concernant le témoignage de tous ceux qui ont comparu devant le comité depuis une semaine. J'espère que les témoins sont bien conscients que les questions pourraient aller plus loin que l'assurance-dépôts.

Fidèle à la tradition de la SADC lorsqu'elle vient témoigner, M. Reuber nous a remis un résumé de deux pages sur ce qui constitue, selon lui, les grandes lignes de son témoignage. Il présentera cet aperçu, puis répondra aux questions à ce sujet ou au sujet de deux ou trois autres thèmes relatifs à l'assurance-dépôts ou à la SADC qui ont été évoqués ces derniers jours.

**M. Grant Reuber, président du conseil d'administration, Société d'assurance-dépôts du Canada:** Merci, sénateur Kirby. C'est toujours un plaisir de venir vous rencontrer et le faire deux fois en une semaine est un plaisir peu commun.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, j'aimerais apporter des précisions sur deux questions qui ont été soulevées lors de notre dernier témoignage. La dernière fois que nous sommes venus ici, quelqu'un nous a demandé combien il y avait d'administrateurs externes à La Compagnie de fiducie Confédération. Nous avons cherché la réponse. D'après ce que nous pouvons voir, il y avait trois administrateurs externes, et cinq administrateurs et cadres qui étaient reliés à la CFC, la société de fiducie proprement dite, ou à la compagnie d'assurance-vie.

Deuxièmement, il a été question de nos pouvoirs. Nous faisons circuler un résumé des pouvoirs de la SADC. Je n'élaborerai pas sur le sujet mais j'ai pensé que ce document pourrait vous être utile.

[Texte]

I will turn now to the outline. I have enclosed as an appendix the first part of our annual report as a corporate overview of what we have done and, second, of some of the issues that arise in this area.

It seems to me that there are three main issues on the table as far as deposit insurance is concerned. The first is the high cost of insurance. The second is ways and means of improving accountability. The third is to improve the collaboration between OSFI and CDIC. In respect of what we have to say here, I would like to speak to those three issues.

Of course, if cost considerations were the only concern, there is a very easy, quick and direct way of dealing with it, and that is to eliminate the CDIC. That will settle the cost issue.

**The Chairman:** By way of clarification, various parties in these hearings have used the word "cost", some meaning their own cost, some meaning cost to consumer, some meaning cost to the government. It would be helpful for the record if you specified whose cost you are talking about.

**Mr. Reuber:** This is the cost to the community, the all-in cost in terms of the premiums charged to the customers of the banks, plus the cost to the government when we borrow money. It turns out that that is not really a cost, because we pay the government borrowing rate plus an eighth. However, we have a deficit of \$1.6 billion at the moment, and that represents the cost of the failures which have occurred and must be paid for by the customers and shareholders of banks, trust companies and deposit-taking institutions. That is essentially the cost to which I am referring.

If cost is the only concern, there is a clear way of dealing with that. Indeed, you can deal with all three issues by eliminating the CDIC.

A number of studies have suggested that CDIC does more harm than good. The logic of that is clearly to eliminate the CDIC, but strangely enough, having made the study and having made that suggestion, they then conclude that there should be coinsurance, which is not a logical conclusion, it seems to me, if you conclude that it does no good.

I do not want to get into that argument, but the approach I have taken here is that if you were considering putting together a reform package, one way to approach it would be to say, "Let's leave the benefits to the public largely unchanged, and reduce the cost of deposit insurance by introducing greater market discipline and reducing, first, the number of failures and, second, the cost of failures when they occur." In other words, leave the benefit package more or less intact but, by redesigning it, try to get more market discipline into it, thereby reducing the cost of the insurance arrangements. That is where I am coming from when I talk about a variety of changes that you might consider.

There are several items on the list in this context. The first would be changing somewhat the terms of what is insured, and that could have a number of options. It could be to insure principal only and not interest. It could be to insure fully up to, as the senator suggested, \$25,000, and coinsurance beyond that. It could be the application of an administrative charge. There are a

[Translation]

Venons-en aux grandes lignes du témoignage. J'ai ajouté en annexe la première partie de notre rapport annuel qui donne un aperçu de nos activités et de certaines questions qui se posent à cet égard.

Il me semble y avoir trois grands enjeux à propos de l'assurance-dépôts. Le premier est le coût élevé de l'assurance. Le deuxième est comment améliorer la responsabilisation. Le troisième, comment améliorer la collaboration entre le BSIF et la SADC. Mes propos d'aujourd'hui porteront sur ces trois grands thèmes.

Il est évident que si les coûts étaient la seule préoccupation, il y aurait une solution très facile, rapide et directe: il suffirait d'abolir la SADC. Voilà qui règle la question des coûts.

**Le président:** Pour que tout soit clair, divers témoins ont employé le terme «coût» en lui donnant des sens divers. Certains désignaient leurs propres coûts, d'autres le coût pour le consommateur, d'autres encore le coût pour le gouvernement. Il serait utile de préciser ce que vous entendez par «coût».

**M. Reuber:** J'entends le coût pour la société, le coût global qui inclut les primes versées par les clients des banques, plus le coût pour le gouvernement lorsque nous empruntons. Il s'avère que ce n'est pas réellement un coût, parce que nous payons le coût des emprunts du gouvernement majoré d'un huitième de 1 p. 100. Mais nous avons actuellement un déficit de 1,6 milliard de dollars, et ce montant représente le coût des faillites qui doit être payé par les clients et les actionnaires des banques, des sociétés de fiducie et des institutions de dépôt. Voilà essentiellement le coût auquel je fais allusion.

Si seul le coût importait, la solution serait très claire. De fait, on peut régler les trois questions en éliminant la SADC.

Des études ont laissé entendre que la SADC fait plus de tort que de bien. Ce raisonnement vise clairement à éliminer la SADC, mais étrangement, les auteurs de ces études concluent, après avoir fait cette suggestion, que la coassurance s'impose. Cette conclusion ne me paraît pas trop logique si l'on croit que la SADC n'est bonne à rien.

Je ne veux pas en débattre, mais aux fins de la discussion d'aujourd'hui, je suppose que si vous voulez instaurer une réforme, une solution consisterait à ne pas modifier la protection du public et à réduire le coût de l'assurance-dépôts en accroissant la discipline sur le marché et en réduisant le nombre de faillites et le coût des faillites lorsqu'elles surviennent. Autrement dit, ne pas trop toucher à la protection mais, en repensant le régime, tenter d'y instaurer une plus grande discipline de marché, ce qui réduira le coût de l'assurance. C'est dans cette perspective que je propose divers changements à votre attention.

La liste comprend plusieurs suggestions. La première consisterait à modifier quelque peu les modalités de ce qui est assuré. Plusieurs choix sont possibles. On pourrait n'assurer que le principal, pas les intérêts. On pourrait prévoir une protection complète jusqu'à 25 000 \$, comme un sénateur l'a proposé, et une coassurance au-delà de ce montant. On pourrait exiger des frais



[Text]

variety of ways in which that can be played. The important point is that the present system of 100 per cent coverage up to the limit, including principal and interest, is changed.

My own preference would be to insure principal only. That has a number of interesting advantages. One such advantage is that it is kind of progressive in terms of the amount of coinsurance that is carried. The larger the deposit, the greater the amount of interest, and therefore that part is uncovered. I am not frozen on any of these possibilities. They are all reasonable, but something along that line is probably called for if, indeed, you are concerned about the cost of insurance.

Another suggestion is risk-rated premiums. I am less enthusiastic about that because, in order to risk rate those premiums with any sense of reality, you would need to have tremendous differentials between the most risky and the least risky company in the system. We are not talking about doubling or tripling; we are talking about enormous differences in premiums, which I think would be very difficult to enact.

Another suggestion is to eliminate stacking within institutions. By "stacking" I mean an individual could have \$60,000 under one name and \$60,000 jointly with someone else, and so on. The general way in which that could be changed is to say that you will allow each individual to insure up to \$60,000 within any one institution, including its affiliates. Admittedly, they can go to another institution, but such a measure has some advantage in the sense that it spreads the risk around a little bit. Second, it does restrain the system to some extent.

Alternatively, if it is your intention to inject some kind of coinsurance and limit the amount of stacking, and at the same time make it a saleable change politically, another possibility is that you may decide to change the limits on deposit insurance. If you want to make it go down a little more smoothly, you could conceivably think of raising the limits somewhat from \$60,000. If, on the other hand, you do not intend to do any of those other things, you might think of reducing the limits from \$60,000 to \$40,000.

Another change that I think you should consider is to eliminate wholesale deposit coverage by essentially exempting from CDIC membership those firms that accept deposits of only \$100,000 or more. That would simplify the system quite a lot. There are some banks in this country, especially foreign banks, that are essentially wholesale banks that do no personal retail business in any particular way. In terms of applying our standards in a variety of other regulatory activities, it would simplify the system if such banks were, in a sense, not members of CDIC. That may be a bargaining point which can be used when the officials deal with the U.S. banking authorities. I do not know, but it is a change I want to put on the table as a possibility.

**Senator Kolber:** How many \$60,000 bills can you place in this country? How many institutions are insured?

**Mr. Reuber:** The number is 127, roughly.

[Traduction]

d'administration. Il y a diverses possibilités. Le fait important est que le régime actuel de protection intégrale jusqu'au plafond, y compris le principal et les intérêts, serait modifié.

Je préférerais pour ma part n'assurer que le principal. Cette solution présente plusieurs avantages intéressants, notamment le fait que le montant de la coassurance est progressif. Plus le dépôt est important, plus les intérêts sont élevés et plus cette portion est exclue de l'assurance. Je n'ai pas d'opinion tranchée sur aucune de ces possibilités. Elles sont toutes raisonnables, mais une solution de ce genre s'impose probablement si vous vous préoccupez du coût de l'assurance.

Une autre suggestion consisterait à fixer les primes en fonction du risque. Je suis moins chaud à cette idée parce que, pour établir un lien réaliste entre le risque et les primes, il faudrait prévoir des écarts énormes entre les entreprises les plus risquées et les moins risquées participant au régime. Il ne s'agirait pas de doubler ni de tripler les primes, mais de prévoir des écarts énormes, ce qui me paraît difficile à appliquer.

Une autre suggestion consiste à éliminer le cumul des dépôts dans plusieurs institutions. Je veux dire par là qu'un particulier peut avoir déposé 60 000 \$ à son nom et 60 000 \$ dans un compte conjoint avec quelqu'un d'autre, par exemple. On pourrait changer cette situation en permettant à un déposant d'assurer jusqu'à 60 000 \$ de dépôts au sein d'une même institution, y compris ses sociétés affiliées. Il va sans dire que le déposant peut aller ailleurs, mais cette mesure présente des avantages, puisqu'elle répartit le risque un peu. Deuxièmement, elle limite quelque peu le régime.

Si vous avez l'intention d'instaurer une forme quelconque de co-assurance et de limiter les possibilités de cumul, tout en rendant le changement acceptable politiquement, une autre possibilité consisterait à modifier les plafonds de l'assurance-dépôts. Si vous voulez réduire les coûts un peu plus graduellement, vous pourriez majorer légèrement le plafond de 60 000 \$. Si, par contre, vous n'avez pas l'intention de prendre les autres mesures, vous pourriez songer à ramener le plafond de 60 000 \$ à 40 000 \$.

Un autre changement auquel vous devriez songer, selon moi, consisterait à abolir l'assurance sur les dépôts de gros en interdisant essentiellement aux entreprises qui n'acceptent que des dépôts de 100 000 \$ ou plus de devenir membres de la SADC. Cela simplifierait grandement le régime. Il y a au Canada des banques, en particulier des banques étrangères, qui sont essentiellement des banques de gros et qui n'effectuent aucune opération de détail avec des particuliers. Pour l'application de nos normes dans diverses autres activités réglementaires, on simplifierait le régime si ces banques n'étaient pas membres de la SADC. Ce pourrait être un atout dans la manche de ceux qui devront négocier avec les autorités bancaires américaines. Je ne sais pas, mais c'est un changement que je veux mentionner comme possibilité.

**Le sénateur Kolber:** Combien de dépôts de 60 000 \$ peut-on effectuer au pays? Combien d'institutions sont assurées?

**M. Reuber:** Il y en a 127 environ.

[Texte]

**Senator Kolber:** So it is \$60,000 times 127?

**Mr. Reuber:** Times three.

**Mr. Jean-Pierre Sabourin, President and CEO, Canada Deposit Insurance Corporation:** Joint, jointly with other trust accounts, registered retirement savings plans, and RRIIFs.

**Senator Kolber:** What does that come to?

**Mr. Sabourin:** A lot.

**Mr. Reuber:** A large number.

**The Chairman:** Since we have allowed an intervention, I will piggyback a supplementary on to Senator Kolber's point.

First, as an aside, as I listened to your response to Senator Kolber, my reaction was that the \$60,000 is not really a limit in a practical sense. Given the institutions that have failed, do you have statistics that would tell us what percentage of customers receive what level? As an example, if you went to \$50,000, how many people were covered between \$50,000 and \$60,000?

**Mr. Reuber:** We have a table that does precisely that.

**The Chairman:** I am not playing the straight man. I honestly did not know that you had a table. I know most of my colleagues will not believe that.

**Senator LeBreton:** The witness this morning said that the average payout was \$20,000. Would that not be a great argument to lower it?

**Mr. Sabourin:** We did a study not long ago of the institutions which had failed and had been put in liquidation since February, 1992. We have done a stratification of the depositors' balances. We are prepared to provide you with numbers and percentages.

**The Chairman:** Could you read a couple of examples into the record, because it would be useful for subsequent questions, and then make the table available to us.

**Mr. Sabourin:** We have broken it down, starting from under \$10,000, going from \$10,000 to \$20,000, then \$20,000 to \$30,000, and so on, up to \$100,000. This is a summary, and I will use percentages.

As an example, the total value of deposits under \$10,000 was 11 per cent of the total deposits paid out; from \$10,000 to \$20,000 it was 16 per cent; from \$20,000 to \$30,000 it was 15 per cent; from \$30,000 to \$40,000 it was 13 per cent; from \$40,000 to \$50,000 it was 12 per cent; and from \$50,000 to \$60,000 it was 21 per cent.

If you want to look at the cumulative figures, from zero to \$60,000 is 89 per cent of the total value of the deposits held in institutions. You must remember that these are institutions which failed. We are not talking about the whole system.

**The Chairman:** But do you have any reason to believe that the institutions which failed, in terms of their deposit mix, are statistically different from other institutions?

[Translation]

**Le sénateur Kolber:** Donc, 127 fois 60 000 \$?

**M. Reuber:** Trois fois.

**M. Jean-Pierre Sabourin, président et chef de la direction, Société d'assurance-dépôts du Canada:** Dans des comptes conjoints, dans des comptes conjoints avec d'autres comptes en fiducie, dans des régimes d'épargne-retraite et dans les FERR.

**Le sénateur Kolber:** Cela veut dire combien?

**M. Sabourin:** Beaucoup.

**M. Reuber:** Un grand nombre.

**Le président:** Étant donné que nous avons permis une intervention, je poserai une question supplémentaire dans la même veine que celle du sénateur Kolber.

D'abord, entre parenthèses, en entendant votre réponse à la question du sénateur Kolber, je me suis dit que 60 000 \$ n'est pas vraiment un plafond dans un sens pratique. Compte tenu des institutions qui ont fait faillite, pouvez-vous nous indiquer le pourcentage de clients qui reçoivent ce montant? Par exemple, si le plafond était ramené à 50 000 \$, combien de personnes ont été protégées entre 50 000 \$ et 60 000 \$?

**M. Reuber:** Nous avons un tableau qui l'indique exactement.

**Le président:** Je ne sers pas de faire-valoir. Je n'avais vraiment pas idée que vous aviez un tableau. Je sais que la plupart de mes collègues ne le croiront pas.

**Le sénateur LeBreton:** Le témoin de ce matin a déclaré que le remboursement moyen était de 20 000 \$. Ne s'agit-il pas d'un excellent argument en faveur d'une baisse du plafond?

**M. Sabourin:** Nous avons effectué récemment une étude sur institutions qui se sont effondrées et qui ont été mises en liquidation depuis février 1992. Nous avons établi des catégories de soldes de déposants. Nous sommes prêts à vous donner les chiffres et les pourcentages.

**Le président:** Pouvez-vous lire quelques exemples, parce que ces données pourraient être utiles pour des questions ultérieures, puis nous faire parvenir ce tableau.

**M. Sabourin:** Nous avons établi des catégories, à partir de moins de 10 000 \$, de 10 000 \$ à 20 000 \$, de 20 000 \$ à 30 000 \$ et ainsi de suite jusqu'à 100 000 \$. C'est un résumé et je vous donnerai les pourcentages.

Par exemple, la valeur totale des dépôts de moins de 10 000 \$ représente 11 p. 100 de tous les dépôts remboursés; de 10 000 \$ à 20 000 \$, le pourcentage est de 16 p. 100; de 20 000 \$ à 30 000 \$, de 15 p. 100; de 30 000 \$ à 40 000 \$, de 13 p. 100; de 40 000 \$ à 50 000 \$, de 12 p. 100; et de 50 000 \$ à 60 000 \$, de 21 p. 100.

Si vous prenez les chiffres totaux, les dépôts de 0 à 60 000 \$ constituent 89 p. 100 de tous les dépôts détenus dans les institutions. Il faut se rappeler qu'il s'agit des institutions qui ont fait faillite. Il n'est pas question de l'ensemble du système.

**Le président:** Mais avez-vous des raisons de croire que la composition des dépôts dans les institutions qui ont fait faillite diffère de celle des autres institutions?



[Text]

**Mr. Sabourin:** We do have that. We are aware that, in an example of eight banks, the insured level was about 50 per cent of their total deposits.

**The Chairman:** In this case, it was 89 per cent.

**Mr. Sabourin:** In these cases, sometimes it is 95, 97 or 98 per cent.

**Mr. Reuber:** In Confederation Trust, it is 98.5 per cent.

**The Chairman:** Does that lead to the conclusion that consumers were very clearly aware of the \$60,000 and were prepared to go beyond it?

**Mr. Sabourin:** Yes and no. I say "yes" because obviously the numbers are there, and a lot of people dealing with smaller institutions are obviously very interested in making sure that their deposits are insured. But "no" in the sense that we are aware that big banks are dealing with business accounts and large clients. Their requirement is not to have the \$60,000 limit. When you look at total deposits insured as compared to total deposits held by big banks, there is a large differential.

**Mr. Reuber:** There is no doubt that in the smaller, riskier institutions, depositors pay a tremendous amount of attention to the \$60,000 limit, and indeed, as Jean-Pierre has said, in most cases they are over 95 per cent insured.

**The Chairman:** That suggests to me that the average Canadian consumer is a very sophisticated buyer, because they are able to go to an institution with a higher interest rate while protecting themselves 100 per cent by staying under the \$60,000. To me, that is the inference of that data.

**Mr. Sabourin:** It is not coincidence that we repeatedly see the same depositors dealing with institutions which we close down after a while. The same names appear. There are some very sophisticated depositors who will put in only \$55,000 in order to cover their interest, to make sure they are fully insured.

**The Chairman:** I think we ought to be clear on the record that that is not a critical comment on Canadian consumers. If the rules are established that way, people are absolutely entitled to maximize their personal benefit under those rules.

**Mr. Reuber:** We should also recognize that deposit brokers play a very important role in this. They take a very keen interest in ensuring that their customers stay within the limits. They will move deposits around in a way that ensures that they do. Many of these smaller institutions rely very heavily on deposit brokers for their source of deposits.

**The Chairman:** And deposit brokers are extremely careful to stay under the \$60,000 limit for principal and interest.

**Mr. Reuber:** Their customers get annoyed when they go over the limit and then discover they have a loss, so they have a big incentive to stay within the limit.

[Traduction]

**M. Sabourin:** Nous avons des chiffres à ce sujet. Nous savons que, dans un groupe de huit banques, le niveau assuré représentait environ 50 p. 100 de tous les dépôts.

**Le président:** Dans ce cas-ci, il est de 89 p. 100.

**M. Sabourin:** Il était parfois de 95, 97 ou 98 p. 100.

**M. Reuber:** À la Confédération, il est de 98,5 p. 100.

**Le président:** Faut-il en conclure que les consommateurs étaient parfaitement au courant du plafond de 60 000 \$ et disposés à le dépasser?

**M. Sabourin:** Oui et non. Oui, parce que les chiffres le démontrent éloquentement et qu'un grand nombre de gens qui font affaire avec les petites institutions sont très intéressés à vérifier que leurs dépôts sont assurés. Mais non, parce que nous savons que les grandes banques font affaire avec des entreprises et de gros clients. Ils voudraient abolir la limite de 60 000 \$. Quand on compare l'ensemble des dépôts à ceux qui sont détenus dans les grandes banques, on constate un grand écart.

**M. Reuber:** Il ne fait aucun doute que dans les petites institutions plus risquées les déposants portent une très grande attention au plafond de 60 000 \$ et, comme l'a déclaré Jean-Pierre, dans la plupart des cas, ils sont assurés à plus de 95 p. 100.

**Le président:** Cela me porte à croire que le consommateur canadien moyen est un acheteur très astucieux, parce qu'il peut aller dans une institution qui verse des taux d'intérêt plus élevés tout en se protégeant complètement s'il ne dépasse pas le plafond de 60 000 \$. C'est ce que je déduis des données.

**M. Sabourin:** Ce n'est pas par hasard que nous voyons sans cesse les mêmes déposants faire affaire avec les institutions que nous fermons après un certain temps. Les mêmes noms reviennent. Il y a des déposants très astucieux qui ne déposent que 55 000 \$ afin de protéger leurs intérêts, afin d'être certains qu'ils sont complètement assurés.

**Le président:** Je pense que nous devrions préciser clairement qu'il ne s'agit pas d'une critique à l'endroit des consommateurs canadiens. Si les règles sont établies de cette façon, les gens ont tout à fait le droit d'optimiser leurs avantages personnels en vertu de ces règles.

**M. Reuber:** Nous devrions également reconnaître que les courtiers en dépôts jouent un rôle très important à cet égard. Ils veillent de très près à ce que leurs clients ne dépassent pas les limites. Ils déplacent les dépôts d'un endroit à l'autre afin de s'en assurer. Un grand nombre de ces petites institutions comptent très fortement sur les courtiers en dépôts comme source de dépôts.

**Le président:** Et les courtiers en dépôts font très attention de ne pas dépasser le plafond de 60 000 \$ fixé pour le principal et les intérêts.

**M. Reuber:** Leurs clients sont ennuyés quand ils dépassent le plafond et découvrent qu'ils ont perdu de l'argent. Ils ont donc fortement intérêt à ne pas dépasser la limite.

[Texte]

**Senator Stratton:** But if you are looking at the knowledge of the average Canadian, which appears to be quite high for deposit insurance, how will you prevent stacking?

**Mr. Reuber:** It would be very clear that a depositor could have up to \$60,000 within one institution or its affiliates. He can then go to another institution and do exactly the same thing.

**Senator Stratton:** Therefore we would need to be very specific, and say \$60,000 from any one institution?

**Mr. Reuber:** Or its affiliates. We would need to avoid having companies set up a variety of shells.

**Senator Stratton:** That is my concern.

**Mr. Reuber:** You would have to include all subsidiaries as part of the game.

**Senator Sylvain:** You are saying that that type of depositor knows that they can get a lot more return for their money, in other words, a risk premium, and lay off the risk free to the ordinary guy, or to your organization.

**Mr. Reuber:** Exactly.

**Senator Sylvain:** Is the purpose of this particular coverage that some people can make a lot more income without bearing any risk at all?

**Mr. Reuber:** That is not listed in our act as one of the objects.

**Senator Sylvain:** In your summary of CDIC powers, you list "Grant of Insurance". I thought that was like Renfrew of the North.

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Reuber, we all piggybacked questions on Senator Kolber's comments.

**Senator Kolber:** Mr. Chairman, the answer is \$22,920,000.

**Mr. Reuber:** I am still talking about my set of measures for you to consider. Another measure which we think would be worth looking at is to alter the credit status of CDIC to make insured deposits a priority creditor, ahead of unsecured creditors. At the moment we are in the same bus as all the unsecured creditors, and we are suggesting that if you wanted to save some money from the CDIC point of view, you could give us priority status in the credit system.

Still another change we suggest is an amendment to the Winding-up Act. You have already heard about that in earlier interventions. This suggestion has been raised several times throughout this entire discussion, and we will come back to that. There were a variety of changes, which I will come to later on, suggested in earlier interventions. That is something which the two organizations must get on with. We are making some progress, but there is work to be done there.

The final point is increased disclosure by deposit-taking institutions. I have a little note attached to this. My point is that increased disclosure only works if there is some incentive for anyone to pay any attention to the information. If there is no incentive to worry about institutions, generating more disclosure

[Translation]

**Le sénateur Stratton:** Mais quand on songe que le Canadien moyen semble assez bien renseigné au sujet de l'assurance-dépôts, comment empêcherez-vous le cumul?

**M. Reuber:** Il serait très clair qu'un déposant pourrait avoir jusqu'à 60 000 \$ dans une institution ou ses sociétés affiliées. Il pourrait alors aller dans une autre institution et faire exactement la même chose.

**Le sénateur Stratton:** Il faudrait donc être très précis et indiquer qu'il s'agit de 60 000 \$ dans une même institution?

**M. Reuber:** Ou ses sociétés affiliées. Il faudrait éviter que les entreprises créent des filiales bidons.

**Le sénateur Stratton:** C'est ce qui m'inquiète.

**M. Reuber:** Il faudrait inclure toutes les filiales.

**Le sénateur Sylvain:** Vous affirmez que ce type de déposants sait que son argent peut rapporter bien davantage, autrement dit donner une prime de risque, et qu'il peut faire assumer le risque par les déposants ordinaires ou par votre organisme.

**M. Reuber:** Exactement.

**Le sénateur Sylvain:** Ce type de protection a-t-il pour objet de permettre à certains d'obtenir un revenu nettement supérieur sans courir aucun risque?

**M. Reuber:** Cela ne fait pas partie des objectifs définis dans la loi.

**Le sénateur Sylvain:** Dans votre résumé des pouvoirs de la SADC, vous indiquez «accorder de l'assurance». L'expression anglaise m'a fait presque penser à Renfrew du Nord.

**Le président:** Je suis désolé, monsieur Reuber, nous avons tous profité de l'intervention du sénateur Kolber pour vous interroger.

**Le sénateur Kolber:** Monsieur le président, la réponse est 22 920 000 \$.

**M. Reuber:** Je reviens à la série de mesures que vous pourriez envisager. Une autre qui nous paraît digne d'être étudiée consisterait à modifier le statut de crédit de la SADC pour que les déposants assurés deviennent des créanciers prioritaires, devant les créanciers non assurés. À l'heure actuelle, nous sommes dans le même bateau que les créanciers non assurés et nous croyons que, pour permettre à la SADC de faire des économies, vous pourriez nous donner un statut prioritaire dans le système de crédit.

Un autre changement que nous proposons consisterait à modifier la Loi sur les liquidations. Vous en avez déjà entendu parler dans des interventions antérieures. Cette suggestion a été faite tout au long du débat actuel et nous y reviendrons. Divers changements, que j'expliquerai plus tard, ont été proposés jusqu'ici. C'est un aspect auquel les deux organisations doivent réfléchir. Nous progressons, mais il y a encore beaucoup à faire.

La dernière proposition viserait à accroître les renseignements communiqués par les institutions de dépôt. J'ai joint une petite annexe à ce sujet. Je soutiens que fournir plus d'information ne donne des résultats que si on est incité à porter attention à l'information. S'il n'y a aucune raison de s'inquiéter des



*[Text]*

does not get you much more than higher costs for the institutions that are involved.

That is all I have to say about the package of terms of insurance. It seems to me that you need to come up with a package that has pluses and minuses, but basically creates stronger incentives. Whether you reduce the package or increase the package is a separate question. What is very much required is a system which has stronger market incentives for everyone to pay closer attention to the risks involved. That in itself, it seems to me, will do quite a lot to reduce the cost of deposit insurance. Some of these other measures such as the Winding-up Act and earlier intervention measures will, I think, reduce the cost of a failure, if and when it occurs.

I will now turn to the second issue, which is the accountability of OSFI and CDIC. That subject has come up frequently. There is no magic solution to that.

I want to make two points. First, we need to have as full disclosure as possible, and we need to review the confidentiality provisions and, where feasible, modify them. Obviously there are limits to that. You cannot change them if it will cause a market reaction. There are limits to the amount of relaxation allowable, but I think a case can be made for going through the system and ensuring that as much as possible is made public.

The other suggestion I have is that there be a systematic post mortem of every failure by the Minister of Finance, as arranged by him. I have not been around this job long enough to know whether the minister actually does that, but I think that would be a good idea.

As for collaboration between OSFI and CDIC, again I have attached an appendix, which I will not review, but essentially I believe there is a strong case for the separation of the two. The key, as has been mentioned, is collaboration. - To that end, we already have a variety of machinery in place. That machinery needs to be strengthened, either SAC or FISC, SAC being the Senior Advisory Committee for the Deputy Minister of Finance. That provides a way of integrating this whole range of agencies: CDIC, OSFI, the Bank of Canada and the Department of Finance.

This is not so much firefighting, in terms of worrying about what to do with respect to this problem or that problem, as a way of getting a more orderly approach to following and developing policies and operations. That is important, and I believe there is room for improvement there. That does not require legislation, it just requires a will to do it. The machinery is there. It may need a little reinforcing, but I think it can be done.

Also in this context, I will now talk about earlier intervention, because that is obviously a combined effort between OSFI and CDIC, primarily. I have been working fairly closely with Mr. Palmer, the new superintendent, in an attempt to develop a stronger approach to that subject. I must tell you that we are under way. Essentially, we are talking about an approach which

*[Traduction]*

institutions, communiquer plus d'information ne fait qu'augmenter les coûts pour les institutions visées.

C'est tout ce que j'ai à proposer au sujet de l'assurance. Il me semble que vous devez arriver à un régime qui présente des avantages et des inconvénients, mais qui, dans l'ensemble comporte des mesures incitatives plus grandes. Que l'assurance soit réduite ou accrue est une autre question. Ce qu'il faut absolument, c'est un régime qui incite tout le monde à se soucier davantage des risques en cause. En soi, cela contribuera grandement, à mon avis, à réduire le coût de l'assurance-dépôts. Certaines autres mesures, comme les modifications de la Loi sur les liquidations et les mesures d'intervention précoce, réduiront, je pense, le coût des faillites éventuelles.

Je passe maintenant au deuxième sujet, les responsabilités du BSIF et de la SADC. C'est une question qui revient souvent sur le tapis. Il n'y a pas de solution magique.

Je veux faire deux commentaires. Premièrement, nous devons être aussi transparents que possible et nous devons revoir les dispositions relatives aux renseignements confidentiels et, dans la mesure du possible, les modifier. Il y a bien sûr des limites. On ne peut changer ces dispositions si elles provoquent une réaction sur le marché. Il y a des limites à l'assouplissement possible, mais il me semble justifié que, d'un bout à l'autre du système, on communique autant d'information que possible.

Je suggère également qu'après chaque faillite, le ministre des Finances fasse systématiquement le bilan de la situation. Je ne suis pas dans le métier depuis assez longtemps pour savoir si le ministre le fait déjà, mais je pense que ce serait une bonne idée.

J'ai joint une autre annexe sur la collaboration entre le BSIF et la SADC. Je ne la passerai pas en revue, mais essentiellement, je crois qu'il y a de solides arguments en faveur de deux organismes distincts. La clé, comme on l'a dit, c'est la collaboration. Nous avons déjà mis en place divers mécanismes à cette fin. Ces mécanismes doivent être renforcés, qu'il s'agisse du comité consultatif supérieur ou du comité de surveillance des institutions financières, le comité consultatif étant chargé de conseiller le sous-ministre des Finances. On peut ainsi intégrer des organismes comme la SADC, le BSIF, la Banque du Canada et le ministère des Finances.

Il ne s'agit pas tant d'éteindre les feux, autrement dit de chercher des solutions à tel ou tel problème, que d'avoir une méthode plus ordonnée pour concevoir des politiques et des activités et y donner suite. C'est important et je crois qu'il y a place à amélioration dans ce domaine. Il n'est pas nécessaire de légiférer à ce sujet, il faut seulement une volonté d'agir. Les mécanismes existent déjà. Il faut peut-être les renforcer un peu, mais je pense qu'on peut y arriver.

Dans la même veine, je parlerai maintenant de l'intervention précoce parce qu'il s'agit évidemment d'un effort concerté entre le BSIF et la SADC, principalement. J'ai collaboré d'assez près avec M. Palmer, le nouveau surintendant, pour tenter de renforcer notre mode d'action. Nous nous affairons pour mettre en place une méthode graduelle et définir les critères en cours de route,

## [Texte]

would focus on stages, and set out criteria along the way so that when certain events occur or do not occur, certain actions would be called for. Those stages would range from early on, when we would be talking about warnings and expressing dangers, through what we thought of as four stages with increasing intensity, with the final stage, of course, being intervention. There would be guidelines established as we proceed up what is sometimes referred to as a "ladder of compliance." I am not sure that I like that phrase very much. In any event, that would be done collaboratively between OSFI and CDIC.

One very important feature, of course, is that it is essential that we start from a common core of information and analysis. That sounds so transparently obvious that you may ask why I would need to say it. Yet, getting a common core of information is, in fact, an issue. We are working on trying to develop such a core through data banks, and so on. In addition to that, we would have these stages that I just talked about.

The first stage would be the warning stage; the second stage, unsatisfactory; the third stage would be the problem stage; and the fourth stage would be the intervention stage. That would be the increasing pressure. There would be criteria established relevant to each stage, and certain actions would be required at each point. The onus would be to demonstrate that those actions should not be invoked at each point if for some reason they were inappropriate. Otherwise, they would fall into place.

We are working along those lines. It is my opinion, however, that that sort of approach should not be embodied in legislation. I think it should be worked out by the agencies in question to give it flexibility so that it can be adapted and developed with experience.

In any event, such a system is under way. It will never be perfect. I am not suggesting that in two years we will have the perfect system. It is a system that continues, but it is obviously a way of ensuring that we have more discipline on this monitoring system than we have had in the past.

Another salient feature is transparency. The stages, and the actions to be taken at each stage, should be apparent to the industry. They should know what the game is. Second, insofar as it is possible, the individual firms should know where they stand in this system, and if indeed they are on the watch list, they are identified as such, and they then are asked to take whatever measures are required to remove whatever deficiency has put them on that watch list in the first instance. There would, of course, be a continuing monitoring of that situation as time passes.

That is my view of an earlier intervention. There is a lot to be done in this respect, and it will not happen automatically. I believe that Mr. Palmer and I are completely in agreement in this general area. We are working on it, but we have not had very much time. He has been in his job for only three weeks. However, I know that he is quite keen to proceed in this direction, and I certainly support it 100 per cent.

I will go on to the next item, which is a series of housekeeping amendments to improve existing legislation. We have done a fairly extensive review of the legislation and there are a whole range of technical items relating to definitions, penalties,

## [Translation]

afin que certains événements qui se produiraient ou ne se produiraient pas déclenchent diverses réactions. Ces étapes partiraient du tout début, lorsque nous ferions des mises en garde ou exprimerions des dangers et, après quatre étapes d'intensité croissantes, se termineraient par l'intervention. Des lignes directrices seraient établies au fil de ce qu'on appelle parfois l'«échelle de conformité». Cette expression ne me plaît pas trop. Quoi qu'il en soit, il y aurait une collaboration entre le BSIF et la SADC.

Un aspect très important est la nécessité de nous appuyer sur une base commune d'information et d'analyse. Cela peut vous paraître si évident que vous vous demandez pourquoi je prends la peine d'en parler. Pourtant, trouver une base d'information commune est un problème. Nous essayons de mettre sur pied cette base à l'aide des banques de données, par exemple. Il y aurait aussi les étapes dont je viens de parler.

La première étape serait celle de la mise en garde; la deuxième, le rendement insatisfaisant; la troisième, celle du problème; et la quatrième, celle de l'intervention. Les pressions seraient de plus en plus intenses. Des critères seraient établis pour chaque étape et certaines mesures s'imposeraient à chaque étape. Il faudrait démontrer qu'elles ne devraient pas être prises, si jamais elles n'étaient pas justifiées. Autrement, elles s'appliqueraient automatiquement.

Nous travaillons en ce sens. Je suis toutefois d'avis que ce genre de mécanisme ne devrait pas faire l'objet d'une loi. Je pense qu'il devrait relever des organismes en cause, afin de leur permettre de l'adapter et de le modifier en fonction de l'expérience acquise.

Un tel système est en train de s'installer. Il ne sera jamais parfait. Je ne prétends pas que nous aurons un système parfait dans deux ans. C'est un système qui évolue, mais il s'agit évidemment d'un moyen de nous assurer qu'il y a plus de discipline que par le passé dans ce système de surveillance.

Un autre trait saillant est la transparence. Les étapes et les mesures à prendre dans chaque cas devraient être transparentes pour l'industrie. Il faudrait bien connaître les règles du jeu. Deuxièmement, dans la mesure du possible, chaque entreprise devrait savoir où elle se situe dans ce système et, si elle figure sur la liste de surveillance, elle sera désignée comme telle et sera ensuite priée de prendre les mesures qui s'imposent pour corriger la situation qui l'a amenée à figurer sur cette liste. On surveillerait bien sûr constamment l'évolution de la situation.

Voilà ce que je pense de l'intervention avant la faillite. Il y a beaucoup à faire dans ce domaine et rien n'arrivera automatiquement. Je crois que M. Palmer et moi-même sommes tout à fait d'accord dans ce domaine général. Nous y travaillons mais nous n'avons pas eu beaucoup de temps. Il occupe son poste depuis trois semaines seulement. Mais je sais qu'il est très disposé à aller dans cette direction et je l'appuie entièrement.

Passons maintenant au prochain sujet, la série de modifications administratives visant à améliorer la loi actuelle. Nous avons procédé à un examen assez approfondi de la loi et il y a une foule d'aspects techniques relatifs aux définitions, aux sanctions, aux



[Text]

clarifications, and so forth. There are a total of 26 items, and they have been submitted to us by the Department of Finance. I do not want to review those here because they are quite technical.

There are perhaps two or three larger items on which we would have some interest in seeing the law changed. Again, these are not make-or-break provisions. We think it would be useful if the legislation could provide for the renewal of insurance at periodic intervals. In other words, every five or ten years, companies that are covered would be asked to reapply for renewal for deposit insurance.

**The Chairman:** There is an implication in what you just said that there are deposit-taking institutions to which you would not give insurance.

**Mr. Reuber:** That is the implication.

**The Chairman:** I just wanted to make sure I did not miss the message. Is that true at the present moment? Do you have the authority now to turn down a deposit-taking institution?

**Mr. Reuber:** We certainly do have the authority to deny or terminate insurance.

**The Chairman:** Have you ever used it?

**Mr. Reuber:** We have never done it. We have only had the power to withdraw insurance for about a year and a half.

**The Chairman:** I understand you have never withdrawn it?

**Mr. Sabourin:** We have the authority to allow new institutions to become members on application, in other words.

**The Chairman:** Have you ever disallowed the application of an institution?

**Mr. Sabourin:** Yes.

**The Chairman:** Then there have been firms which have applied for deposit insurance and have not been granted it?

**Mr. Sabourin:** Yes.

**The Chairman:** Have they remained in business?

**Mr. Sabourin:** They never started.

**Mr. Reuber:** At the moment, we only have a shot in the first round, when they get into the business. I am suggesting that if we had a ten-year sunset on membership, each member institution would need to come up for review every 10 years.

**The Chairman:** In much the same way as the Bank Act has a decennial sunset clause, for example.

**Mr. Reuber:** Neither is there provision for a reapplication if there is a change in ownership of the member institution. Those, then, are two changes that we thought would be useful.

The other change that we thought would be useful is some modification in the FIRP legislation to enable us to, in fact, sell assets, as distinct from our present role of merely changing shares, as part of the FIRP process.

[Traduction]

éclaircissements, et cetera. Il y en a 26 en tout, qui nous ont été indiqués par le ministère des Finances. Je ne veux pas m'y attarder ici parce qu'ils sont plutôt techniques.

Il y a peut-être deux ou trois dispositions plus importantes que nous aimerions faire changer. Là encore, il ne s'agit pas de dispositions vitales. Nous pensons qu'il serait utile de prévoir dans la loi le renouvellement périodique de l'assurance. Autrement dit, tous les cinq ou dix ans, les compagnies assurées devraient demander le renouvellement de l'assurance-dépôts.

**Le président:** Cela implique que vous refuseriez d'assurer certaines institutions de dépôt.

**M. Reuber:** C'est juste.

**Le président:** Je veux m'assurer d'avoir bien compris le message. Est-ce le cas actuellement? Avez-vous le pouvoir de refuser d'assurer une institution de dépôt?

**M. Reuber:** Nous avons certainement le pouvoir de refuser ou de résilier l'assurance.

**Le président:** Vous ne l'avez jamais exercé?

**M. Reuber:** Nous ne l'avons jamais fait. Nous ne pouvons refuser l'assurance que depuis environ un an et demi.

**Le président:** Vous n'avez jamais refusé d'assurer une institution?

**M. Sabourin:** Nous avons le pouvoir de permettre à de nouvelles institutions de devenir membre, sur demande.

**Le président:** Vous n'avez jamais refusé la demande d'une institution?

**M. Sabourin:** Si.

**Le président:** Certaines entreprises qui ont demandé l'assurance-dépôts se la sont fait refuser?

**M. Sabourin:** Oui.

**Le président:** Elles sont restées en affaire?

**M. Sabourin:** Elles n'ont jamais commencé.

**M. Reuber:** Pour le moment, nous n'avons notre mot à dire qu'au départ, lorsqu'elles se lancent en affaires. Je propose que l'adhésion prenne fin après dix ans et que chaque institution membre doive demander le renouvellement de l'assurance tous les 10 ans.

**Le président:** Un peu comme la Loi sur les banques, qui prévoit un réexamen tous les dix ans, par exemple.

**M. Reuber:** La loi ne prévoit pas non plus une nouvelle demande lorsque l'institution membre change de propriétaire. Il s'agit donc de deux changements que nous trouverions utiles.

L'autre modification qui serait utile, à notre avis, consisterait à modifier les dispositions relatives à la restructuration des institutions financières afin de nous permettre de vendre des éléments d'actif. Actuellement, nous ne pouvons qu'échanger des actions dans le cadre du processus de restructuration.

[Texte]

**The Chairman:** So that you could sell blocks of business, for example?

**Senator Kolber:** Under "Cancellation of Insurance" in your document entitled "Summary of CDIC Powers" you say:

Where CDIC is of the opinion that a member is or is about to become insolvent, or when a member ceases to accept deposits, CDIC can cancel the member's insurance.

Why do you not do that now, every time someone gets into trouble? Then you would never have to lay out a penny.

**Mr. Sabourin:** It is the determination of solvency. You cannot prove solvency or insolvency.

**Senator Kolber:** It seems to me that if you have to lay out money for them to pay their depositors, they are insolvent.

**Mr. Sabourin:** The problem is that you must apply to the courts to have an institution wound up, and there are only two basic ways of doing it. First, you must prove insolvency, or there is an issue of "just and equitable." In the past, it has been very difficult to do that. That is why we are advancing the proposition that changes should be made to the Winding-up Act to provide for earlier intervention for closing institutions.

**Mr. Reuber:** Institutions that are still solvent.

**Mr. Sabourin:** Yes, or institutions that at least have an accounting solvency. We are suggesting that, as part of this process, we tighten up the system. I am not suggesting that we have a mechanistic system, but there is a grey area at a certain point in time where you cannot prove insolvency.

**Senator Kolber:** Every time you have had to come up with money, has it not been because someone is insolvent?

**Mr. Reuber:** Right.

**Senator Kolber:** If they are insolvent and you can cancel the insurance, why do you not do so? I am being slightly facetious here, but it seems to be "Heads I win, tails you lose".

**Mr. Reuber:** In book value terms, which is certified by the auditors and so on, they are solvent. It is when you get the assets and must dispose of them that you discover the assets are not up to book value.

**The Chairman:** It is only once you discover they are insolvent that you are allowed to exercise your right to withdraw insurance, and by then you are already into the situation, because the insurance policy has been called.

**Mr. Reuber:** You want to be able to intervene when a company is still solvent; not on book value terms, but solvent in market value terms, or something approaching a realistic value.

**Senator Kolber:** Therefore, as our esteemed chairman says, the power is useless.

[Translation]

**Le président:** Vous pourriez donc vendre des blocs d'activités, par exemple?

**Le sénateur Kolber:** Dans votre document sur les pouvoirs de la SADC, vous déclarez, au sujet de l'annulation de l'assurance:

Lorsque la SADC est d'avis qu'un membre est insolvable ou sur le point de l'être ou qu'un membre cesse d'accepter des dépôts, elle peut annuler l'assurance du membre.

Pourquoi ne le faites-vous pas actuellement, chaque fois que quelqu'un éprouve des difficultés? Si vous le faisiez, vous n'auriez jamais à déboursier un sou.

**M. Sabourin:** Cela s'applique lorsqu'on détermine la solvabilité. Il est impossible de prouver la solvabilité ou l'insolvabilité.

**Le sénateur Kolber:** Il me semble que si vous devez leur donner de l'argent pour qu'elles paient leurs déposants, elles sont insolvables.

**M. Sabourin:** Le problème c'est qu'il faut obtenir une ordonnance judiciaire pour faire liquider une institution et qu'il n'y a que deux façons de procéder. Premièrement, il faut prouver l'insolvabilité, sinon on se demande ce qui est «juste et équitable». Par le passé, il a été très difficile d'y parvenir. Voilà pourquoi nous proposons de modifier la Loi sur les liquidations afin de prévoir une intervention précoce lorsque des institutions ferment leurs portes.

**M. Reuber:** Les institutions qui sont encore solvables.

**M. Sabourin:** Oui, les institutions qui sont encore solvables du point de vue comptable. Nous proposons de resserrer le système dans le cadre de ce processus. Je ne dis pas qu'il faut un système mécanique, mais qu'il y a une zone grise, un moment où il est impossible de prouver l'insolvabilité.

**Le sénateur Kolber:** Chaque fois que vous avez dû délier les cordons de la bourse, c'était parce que quelqu'un n'était pas solvable, n'est-ce pas?

**M. Reuber:** En effet.

**Le sénateur Kolber:** Si une institution est insolvable et que vous pouvez résilier l'assurance, pourquoi ne le faites-vous pas? Je le dis un peu en plaisantant, mais il me semble que c'est «pile, je gagne, et face, tu perds».

**M. Reuber:** Du point de vue de la valeur comptable, attestée par les vérificateurs, par exemple, l'institution est solvable. C'est quand on prend possession de l'actif et qu'on doit s'en départir qu'on s'aperçoit qu'il ne correspond pas à la valeur comptable.

**Le président:** C'est uniquement lorsque vous découvrez que l'institution est insolvable que vous pouvez exercer le droit de résilier l'assurance et, à ce moment-là, il est déjà trop tard, parce que la police d'assurance a été invoquée.

**M. Reuber:** Nous voulons pouvoir intervenir lorsqu'une entreprise est encore solvable, pas du point de vue de la valeur comptable, mais plutôt de la valeur marchande ou de quelque chose qui s'approche de la valeur réelle.

**Le sénateur Kolber:** Par conséquent, comme le dit notre cher président, le pouvoir est inutile.



[Text]

**Mr. Sabourin:** The power is useful for institutions that are insolvent, or are about to become insolvent, when we can demonstrate without fail in court, through affidavits and reports, that the institution is insolvent.

**Senator Kolber:** If you have this power, are you not fooling the Canadian consumer? They thought they were insured when you went in. However, if these changes are made, now you can say, "Tough luck, these guys are about to become insolvent. No insurance."

**Mr. Sabourin:** They are still insured when we close them down. I get your point. Let me explain to you what happens on the cancellation. On cancellation of the policy of deposit insurance, the deposits already made remain insured.

**Senator Kolber:** What you are saying is that the insurance is cancelled on future deposits. We did not understand that. At least, I did not.

**Mr. Sabourin:** First, if CDIC cancels the insurance when the institution is solvent, because they do not accept new deposits, the term deposits which remain in the institutions are insured for up to five years. If they are demand deposits, they are insurable for up to two years. Therefore depositors who are in the system can get out of the system, and the insurance continues.

If we cancel the insurance because an institution is insolvent, CDIC is required to repay the depositors' insurance claims. Therefore, it is not the case that CDIC walks away from its obligations.

**Senator Kolber:** It looked like a great scam. Senator Kirby and I were ready to get into it.

**The Chairman:** Mr. Reuber, did that complete your opening comments?

**Mr. Reuber:** No, I mentioned the suggestion that FIRP might be modified.

**Mr. Sabourin:** Just to elaborate a bit, FIRP now provides us with the authority to take control of an institution through its shares and, through a sale, dispose only of the shares. However, it has become apparent, over time, that it would be useful for CDIC to have the authority to also dispose of parts of the business, in other words to be able to do asset sales, transfers of deposits, et cetera. In many cases, we have found it very difficult to do share sales because of contingent liabilities issues, and reps and warranties that purchasers would require. Therefore we felt that increasing the FIRP power to provide us with the authority to do asset sales would be a positive step.

**Senator Stratton:** There is one thing that still bothers me, and I guess we will only know over time, and that is with respect to your establishing these four phases of intervention that you talked about. Once you have established them, and you decide

[Traduction]

**M. Sabourin:** Le pouvoir est utile lorsque l'institution est insolvable ou sur le point de le devenir, lorsque nous pouvons démontrer au tribunal, sans l'ombre d'un doute, par des déclarations et des rapports, que l'institution est insolvable.

**Le sénateur Kolber:** Si vous disposez de ce pouvoir, ne dupez-vous pas les consommateurs canadiens? Ils ont cru être assurés lorsque vous êtes entrés en scène. Mais si on apporte ces changements, vous pourrez désormais dire: «Dommage, mais ces types sont sur le point de devenir insolvables, vous n'êtes pas assurés».

**M. Sabourin:** Ils sont encore assurés quand nous fermons l'institution. Je comprends votre raisonnement. Permettez-moi de vous expliquer ce qui arrive lorsque nous annulons une police. Les dépôts déjà effectués restent assurés même après l'annulation de la police d'assurance-dépôts.

**Le sénateur Kolber:** Les dépôts futurs ne seront pas assurés. Nous ne l'avions pas compris ainsi. Moi, en tous cas.

**M. Sabourin:** Si la SADC annule l'assurance lorsque l'institution est solvable, parce qu'elle n'accepte plus de nouveaux dépôts, les dépôts à terme qui restent chez elles sont assurés jusqu'à un maximum de cinq ans. Les dépôts à vue sont assurés jusqu'à un maximum de deux ans. Par conséquent, les déposants qui sont dans le système peuvent en sortir et l'assurance est maintenue.

Si nous annulons la police parce qu'une institution est insolvable, la SADC doit rembourser les déposants qui en font la demande. Par conséquent, la SADC n'échappe pas à ses obligations.

**Le sénateur Kolber:** Nous pensions avoir affaire à un bel attrape-nigaud. Le sénateur Kirby et moi-même étions prêts à le dénoncer.

**Le président:** Monsieur Reuber, avez-vous terminé vos remarques?

**M. Reuber:** Non, j'en étais à la possibilité de modifier le processus de restructuration des institutions financières.

**M. Sabourin:** Pour donner quelques précisions à ce sujet, ce processus nous permet actuellement de prendre le contrôle d'une institution par l'entremise des actions et, par une vente, de ne nous départir que des actions. Mais il est devenu évident, avec le temps, qu'il serait utile pour la SADC de pouvoir liquider également une partie des activités, autrement dit, de pouvoir vendre des éléments d'actif, de transférer des dépôts, et cetera. Bien souvent, nous avons eu beaucoup de mal à vendre des actions à cause des questions relatives au passif éventuel et aux garanties que pourraient exiger les acheteurs. Nous avons donc pensé qu'accroître le pouvoir de restructuration afin de nous permettre de vendre des éléments d'actif serait une mesure positive.

**Le sénateur Stratton:** Il y a encore une question qui me dérange et je pense que seul l'avenir nous apportera la réponse. Il s'agit des quatre étapes d'intervention que vous avez décrites. Après les avoir établies et avoir décidé de les appliquer, qu'est-ce

[Texte]

to go through these four phases, what is to prevent you from being sued if it is found, for example, that you caused a run or some other problem? My concern is that after you have established the four phases, and if there is threat of a lawsuit, that despite the rules you have established, you will then stand back and not be aggressive in pursuing your actions through the phases.

**Mr. Sabourin:** We have protection under the CDIC legislation which says we cannot be sued unless we did not act in good faith.

**Senator Stratton:** That is exactly my point.

**Mr. Sabourin:** We have protection under the CDIC legislation for lawsuits. Obviously we should be acting in good faith. I do not think that has been in question.

**Mr. Reuber:** It is matter of establishing due process, and thus indicating that we are not just doing this arbitrarily and at the flip of a coin. That is why it is very important to have criteria established that are known to the industry. In that way, when we do take any action at any of these points, we can relate that action to reasonably clear indicators, and it will not be just a matter of an arbitrary view.

Of course, judgment will always come into it. I do not want to suggest that there is any way of avoiding that, but at least there will be established reasonable criteria that are commonly understood in the business community, and which can be referred to as a basis for taking some action.

**Senator Stratton:** Would there not be a natural caution as a result of the threat of suit, despite all that? What I am getting at is when you consider what took place over a number of years at Confederation Life, whether or not it is reality, the perception is that you folks should have gone in earlier. They did not start off at 60 per cent in real estate. They gradually grew.

My concern would still be whether you would be aggressive enough, despite the rules.

**Mr. Reuber:** In almost every one of these cases with which I have been associated, the biggest question is asset valuations. In our experience of doing a very thorough special review with people who know what they are doing, which costs us a fair amount of money, and then checking that review with the company, in most cases while the company may not agree with all of the results, they will usually agree with a large percentage of the results. That is one way of achieving a little greater clarification in this process.

For obvious reasons, and very understandably, companies always think that if they have another day, things will improve. In fact, they often do not. It is a matter of bringing as much objective empirical evidence to bear as you can. There is no doubt that the pressures are against acting. I have no doubt about that. The only way we can deal with that is to keep bringing as much evidence into the picture as possible, so that the "wiggle room" is reduced.

[Translation]

qui vous met à l'abri de poursuites judiciaires s'il est démontré, par exemple, que vous avez provoqué des retraits massifs ou d'autres problèmes? Je crains qu'après avoir établi les quatre étapes, s'il y a des risques de poursuites, vous reculerez malgré les règles que vous avez établies et vous n'insisterez pas pour appliquer les mesures prévues à chaque étape.

**M. Sabourin:** Nous sommes protégés par la loi sur l'assurance-dépôts qui stipule que nous ne pouvons être poursuivis à moins d'avoir agi de mauvaise foi.

**Le sénateur Stratton:** C'est exactement ce que je dis.

**M. Sabourin:** La loi nous protège contre les poursuites. Il va de soi que nous devrions agir de bonne foi. Je ne pense pas qu'on en doute.

**M. Reuber:** C'est une question d'établir une procédure équitable et d'indiquer que nous n'agissons pas de manière arbitraire et sans réfléchir. Voilà pourquoi il est extrêmement important d'établir des critères bien connus dans l'industrie. De cette façon, lorsque nous décidons d'intervenir dans l'une ou l'autre de ces situations, nous pouvons relier notre intervention à des indicateurs relativement clairs. Il ne s'agit pas simplement d'un point de vue arbitraire.

C'est bien sûr toujours en partie une question de jugement. Je ne prétends pas qu'il y ait des moyens de l'éviter, mais au moins des critères raisonnables auront été établis et ils seront compris par tout le milieu des affaires. On pourra s'y reporter pour agir.

**Le sénateur Stratton:** La prudence ne serait-elle pas naturellement de mise à cause de cette menace de poursuites, malgré tout? Quand on pense à l'évolution de La Confédération, Compagnie d'assurance-vie, que ce soit vrai ou non, on a l'impression que vous auriez dû intervenir plus tôt. Cette compagnie n'a pas eu 60 p. 100 de ses actifs dans le secteur immobilier dès le premier jour. Ces actifs ont grandi avec le temps.

Je me demande encore si vous seriez assez énergique, malgré les règles.

**M. Reuber:** Dans presque tous les dossiers auxquels j'ai travaillé, la question la plus importante est l'évaluation de l'actif. Après avoir effectué des examens spéciaux très approfondis avec des gens qui savent ce qu'ils font, et qui nous coûtent une somme rondelette, puis avoir discuté de cet examen avec elle, la compagnie n'est pas toujours d'accord avec tous les résultats, mais elle en accepte habituellement une grande partie. Voilà une façon d'avoir un processus un peu plus clair.

Pour des raisons évidentes, et très compréhensibles, les compagnies pensent toujours que leur situation s'améliorera avec le temps. Mais en réalité, souvent, la situation ne s'améliore pas. Il faut pouvoir présenter autant de preuves objectives que possible. Il ne fait aucun doute qu'on exerce des pressions pour que nous n'intervenions pas. Je n'en doute pas un instant. La seule solution c'est d'apporter autant de preuves que possible, afin de réduire les échappatoires.



[Text]

**Mr. Sabourin:** I do not want to speak to Confederation Life because it is not within the mandate of CDIC. However, the objects of CDIC are quite clear. Among others, there is the loss minimization responsibility of the corporation. The incentive that we have at CDIC, at least from management perspective, is that we are accountable to a board of directors. Obviously, being accountable to a board of directors, and also under the Financial Administration Act, we are responsible to act in the best interest of CDIC.

In most cases, you do not act in the best interest of loss minimization by waiting until the problem gets worse. As the chairman indicated earlier, sometimes you must be concerned about how much authority and regulation you provide to the deposit insurer. We are more apt to close down institutions a lot sooner because that minimizes the exposure to loss of CDIC.

**Mr. Reuber:** The other side of that, to reinforce the message, is that as the people who pay the bill, we have a greater incentive to push for dealing with these matters, and CDIC probably puts more pressure on the regulator to deal with these matters than anyone else, just because of the way in which the two organizations work.

**Senator Stratton:** You write the cheque.

**Mr. Reuber:** In the end, we are stuck with paying the bill.

**Senator LeBreton:** I wish to follow up on Senator Stratton's question on the earlier intervention side of things, and the collaboration between OSFI and CDIC. First, it is rather surprising, in this age of technology and information, that one of the problems is the lack of a common core of information and analysis. That is a rather interesting statement.

You talked about the four stages; warning, unsatisfactory, problem and then intervention, and then you went on to talk about transparency; that the concerns are made apparent to the industry and then to the individual firms.

How and when is the consumer made aware of this situation? Is it necessary for the consumer to be concerned? By making consumers aware of the situation, do we not compound the problem and cause a further run on the institution?

**Mr. Reuber:** You have touched on a very difficult problem. I cannot think of a more damaging thing that we or the regulator could do than to issue a bulletin stating that Company X has been given the stage 1 treatment or the stage 2 treatment. That would virtually doom them. I do not believe that that is practical, unless you want to finish off a lot of institutions very early on. That will get you early intervention in spades.

If there were fuller disclosure at the operating company level to the consumer, I believe the market would very quickly generate research reports, and so on, that would analyze the riskiness of various institutions. There is no incentive for anyone to do that now because there is very little risk for people who stay within the limits. Therefore it is not necessary for the typical customer to be able to read a balance sheet if they can look at the analysis done

[Traduction]

**M. Sabourin:** Je ne veux pas parler de la Confédération, parce que cela ne relève pas du mandat de la SADC. Mais les objectifs de la SADC sont très clairs. La Société doit notamment chercher à réduire les pertes. Du point de vue de la gestion, nous sommes incités à poursuivre cet objectif parce que nous devons rendre des comptes à un conseil d'administration. Puisque nous avons cette obligation envers le conseil d'administration et en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques, nous devons agir dans le meilleur intérêt de la SADC.

La plupart du temps, on ne contribue pas à réduire les pertes au minimum en attendant que le problème empire. Comme l'a déjà indiqué le président, il faut parfois se demander dans quelle mesure on donne des pouvoirs à l'assureur et on établit des règlements en sa faveur. Nous sommes enclins à fermer les institutions très rapidement parce que cela réduit les risques de pertes pour la SADC.

**M. Reuber:** L'envers de la médaille, pour renforcer le message, c'est que, parce que nous payons la note, nous avons davantage intérêt à exercer des pressions pour régler ces problèmes et que la SADC exerce probablement plus de pressions que quiconque sur les autorités afin de régler ces problèmes, à cause tout simplement de la façon dont ces deux paliers fonctionnent.

**Le sénateur Stratton:** Vous signez les chèques.

**M. Reuber:** Au bout du compte, c'est nous qui payons la note.

**Le sénateur LeBreton:** Je voudrais revenir sur la question du sénateur Stratton au sujet de l'intervention et de la collaboration entre le BSIF et la SADC. Premièrement, il est plutôt étonnant, à l'ère de la technologie et de l'information, que l'un des problèmes soit le manque d'information et d'analyse communes. C'est une remarque plutôt intéressante.

Vous avez indiqué les quatre étapes: mise en garde, rendement insatisfaisant, problème et intervention, puis vous avez parlé de la transparence, que les préoccupations soient exprimées à l'industrie et aux entreprises visées.

Comment et à quel moment le consommateur est-il informé de la situation? Le consommateur doit-il se préoccuper? En mettant les consommateurs au courant de la situation, n'aggravons-nous pas le problème et ne les incitons-nous pas à retirer encore plus leurs dépôts de l'institution?

**M. Reuber:** Vous mettez le doigt sur un problème très délicat. Rien ne saurait faire plus de tort qu'un bulletin émanant de chez nous ou de l'organisme de réglementation afin d'indiquer que la compagnie X est à l'étape 1 ou l'étape 2. Ce serait presque signer son arrêt de mort. Je ne crois pas que ce soit pratique, à moins de vouloir donner très tôt le coup de grâce à un grand nombre d'institutions. Cela réduira à néant les avantages de l'intervention précoce.

Si le consommateur était mieux renseigné sur la situation de l'entreprise au niveau de l'exploitation, je pense que le marché rédigerait rapidement des rapports de recherche, afin d'analyser les risques que présentent diverses institutions. Personne n'est incité à le faire actuellement, parce que ceux qui ne dépassent pas les plafonds courent très peu de risques. Le client ordinaire n'a donc pas besoin de pouvoir analyser un bilan s'il peut lire

[Texte]

by others who do that kind of analysis. We get that kind of analysis out of investment dealers, for example, for stocks and bonds, and a range of other products. We do not get it for deposits because there is not much reason to have it. It is my view that the consumer would find such disclosure quite helpful.

Secondly, as has been implied by some of the questions, the consumer, despite the lack of information, is a lot more alert to what is going on than he is often given credit for.

**Senator LeBreton:** How do you keep that information? If there is this collaboration between OSFI and CDIC, and one of the stages has been implemented, in the spirit of collaboration and transparency how does that filter down to the consumer? If one institution knew that another one had been warned, in the name of competition would one institution not try to use that against the other?

**Mr. Reuber:** One of the big incentives in this system would be for the institution to rectify the problem before that became an issue. There is an incentive built into this process in the sense that if you suddenly discover you are on the list, you have a big interest in getting off the list, because conceivably that could happen. I do not believe that is a very high risk, but it could happen.

**Mr. Sabourin:** I want to make a comment to clarify the issue of the common database. The four agencies, namely, the Department of Finance, the Bank of Canada, OSFI and CDIC, have been developing, through a committee, new reporting packages that will be required from the industry. We have completed the review of all these items, and the banks are into a new reporting package. We are now doing the same thing with trust companies.

With regard to the common databases, we now have, residing within the Bank of Canada, all the data that we collect. The objective now is basically to be able to access that databank in order that the organizations can provide the reports required. Therefore we are working toward a common database. We are trying to achieve an understanding of each other's needs, and to ensure that there is no duplication in technology, because these things change so fast. We are trying, first, to eliminate the duplication so that there is one reporting package for financial institutions, and that it is central, in one location. That is being worked on.

**Mr. Reuber:** When I arrived on the scene, I was surprised that the data had not been consolidated, and was not as available as I had expected it would be. CDIC is also developing a simulation system which will allow us to do simulations on various institutions, and test them for resilience in response to market changes in real estate and things of that nature.

**Mr. Sabourin:** That system is in place now.

[Translation]

l'analyse effectuée par ceux qui font ce genre de travail. Nous obtenons ces analyses des courtiers en valeurs, par exemple, pour les actions et les obligations et pour une foule d'autres produits. Nous n'en avons pas pour les dépôts parce qu'il n'y a pas vraiment lieu d'en avoir. Je suis d'avis que le consommateur trouverait cette information très utile.

Deuxièmement, comme l'impliquent certaines questions, malgré la pénurie d'information, le consommateur est beaucoup plus au courant de ce qui se passe qu'on le croit généralement.

**Le sénateur LeBreton:** Sous quelle forme conservez-vous cette information? S'il existe vraiment une collaboration entre le BSIF et la SADC, et que l'une des étapes s'applique, dans cet esprit de collaboration et de transparence, comment cette information descend-elle jusqu'au consommateur? Si une institution sait qu'une autre a été avertie, les règles de la concurrence ne l'incitent-elles pas à utiliser cette arme contre l'autre?

**M. Reuber:** Ce système inciterait l'institution à remédier à la situation avant qu'elle ne s'aggrave. Elle est portée à agir parce que si elle découvre qu'elle figure sur la liste de surveillance, elle a tout intérêt à y rester le moins longtemps possible. Je ne crois pas que le risque soit très grand, mais cela pourrait arriver.

**M. Sabourin:** Je voudrais apporter une précision sur la base de données commune. Les quatre organismes, soit le ministère des Finances, la Banque du Canada, le BSIF et la SADC, sont en train d'élaborer, par l'entremise d'un comité, une nouvelle série de rapports qui seront exigés de l'industrie. Nous avons terminé l'examen de tous ces rapports et les banques ont déjà commencé à les préparer. Nous sommes en train de faire la même chose pour les sociétés de fiducie.

En ce qui concerne les bases de données communes, toutes les données que nous obtenons sont maintenant centralisées à la Banque du Canada. L'objectif consiste actuellement à avoir accès à cette banque de données afin que les organisations puissent fournir les rapports exigés. Nous travaillons donc à la mise sur pied d'une base de données commune. Nous essayons de comprendre les besoins de chacun et de nous assurer qu'il n'y a pas de double emploi au niveau technologique, parce que la technologie évolue très rapidement. Nous essayons d'abord d'éliminer les doubles emplois afin qu'il n'y ait qu'une seule série de rapports à fournir par les institutions financières et que les données soient regroupées au même endroit. Nous travaillons en ce sens.

**M. Reuber:** Quand je suis arrivé, j'ai été étonné de constater que les données n'avaient pas été regroupées et qu'elles n'étaient pas aussi faciles à obtenir que je l'aurais cru. La SADC met également au point un système de simulation qui nous permettra d'effectuer des simulations sur diverses institutions et de déterminer dans quelle mesure elles résistent à s'adapter à des modifications du marché, dans le secteur immobilier, par exemple.

**M. Sabourin:** Ce système est désormais en place.



*[Text]*

**Mr. Reuber:** We think we can establish a very early warning system. We will still have OSFI doing the monitoring, and so on, on a detailed basis, but this is a way of keeping up a continuing screen, and facing institutions with market changes as they occur and seeing what will happen.

The upgrade is ongoing. At the moment, we have annual data. We need to receive it a little more often. In addition to that, at some point we may want to consider making the information available to institutions so that they can run their own simulations and see what would be the impact of market changes on real estate values, or whatever it is, on their balance sheets. It is hoped that they will be looking at some of the same information as we are.

**Senator Sylvain:** Mr. Reuber, I want to set your mind at ease right off the bat. You started off by saying that if we were worried about the high cost, one solution would be to eliminate CDIC. Since there are two institutions, we do not necessarily have to eliminate CDIC. I thought that might be of some use to you.

You said that there is a strong case for the separation of these functions, then you gave about four reasons why there is a stronger case for unification of these two functions. You talked about machinery for cooperation, machinery for early intervention, a common core, more discipline, and then you added the bit about the incentive to settle, which is evidently something that CDIC has.

It would seem to me that if we had a system in this country whereby we had a regulator for banks, trusts and that type of thing, and that regulator was also the body that paid the losses, that would take care of one part of it. You would also need to have a separate regulator for insurance companies, because they are quite a different breed of cat. In that instance, we would need someone there who would also monitor the losses and pay out on those losses.

If we had what has been called CDIC-2, which would look after the insurance companies, would it be beyond the realm of possibility that CDIC could make all the regulations and pay all the claims for banks, trusts and other deposit-taking organizations, and that CDIC-2 could be the regulator and the insurer for all the insurance functions?

**Mr. Reuber:** It certainly is possible, there is no question about that. I do not think it would be as good a system as we have today, simply because I believe the incentives of the regulator and the incentives of the insurer are somewhat different, and I think it is useful to have those separated and have them play off against each other.

**Senator Sylvain:** Yet you say that you must develop a machinery for cooperation between these two bodies; that you must develop a common core; that you must develop more discipline. There will always be a turf war between these two bodies if you keep it up like that; whereas, if you unify the two functions, evidently, by definition, it will be a common core.

*[Traduction]*

**M. Reuber:** Nous pensons pouvoir mettre sur pied un système de pré-alerte. Le BSIF se chargera encore de la surveillance détaillée, mais nous pourrions ainsi disposer d'un écran continu et voir comment les institutions réagissent face à l'évolution du marché.

Les améliorations sont en cours. Nous avons actuellement des données annuelles. Nous avons besoin d'obtenir ces données un peu plus souvent. De plus, nous pourrions songer un jour à communiquer l'information aux institutions afin qu'elles effectuent leurs propres simulations et déterminent quels effets des modifications sur le marché pourraient avoir sur leur portefeuille immobilier, par exemple. Nous espérons que les institutions financières chercheront en partie à obtenir les mêmes renseignements que nous.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Reuber, je voudrais vous rassurer dès le départ. Vous avez d'abord déclaré que si nous nous inquiétions des coûts élevés, une solution consisterait à abolir la SADC. Étant donné qu'il existe deux institutions, nous n'avons pas nécessairement besoin d'abolir la SADC. J'ai pensé que cette information pourrait vous être utile.

Vous avez affirmé qu'on peut trouver de solides arguments contre la séparation de ces fonctions, puis vous avez invoqué quatre raisons en faveur de l'unification de ces deux fonctions. Vous avez parlé des mécanismes de coopération, des mécanismes d'intervention précoce, d'une base commune, d'une discipline accrue, puis avez évoqué brièvement le désir d'arriver à régler la situation, désir que manifeste certainement la SADC.

Il me semble que si le Canada avait un système formé d'un organisme de réglementation des banques, des sociétés de fiducie et des institutions de ce genre et que cet organisme remboursait aussi les pertes, cela réglerait une partie du problème. Il faudrait aussi un organisme de réglementation des compagnies d'assurance, parce qu'elles sont un cas bien à part. Dans ce cas, il faudrait également quelqu'un pour surveiller les pertes et les rembourser.

Si nous avions ce que l'on a appelé une SADC-2, pour s'occuper des compagnies d'assurance, serait-il possible que la SADC prenne les règlements et paie toutes les réclamations des banques, des sociétés de fiducie et des autres institutions de dépôt et que son sosie soit l'organisme de réglementation et l'assureur de toutes les compagnies d'assurance?

**M. Reuber:** C'est certainement possible, cela ne fait aucun doute. Je ne pense pas que ce serait un système aussi efficace que le système actuel, simplement parce que les intérêts de l'organisme de réglementation diffèrent quelque peu de ceux de l'assureur et qu'il me paraît utile de maintenir deux organismes distincts qui se stimulent en s'opposant.

**Le sénateur Sylvain:** Vous affirmez pourtant qu'il faut accentuer la collaboration entre ces deux organismes, qu'il faut une base commune et plus de discipline. Il y aura toujours une guerre de territoire entre ces deux organismes si on maintient le régime actuel, tandis qu'en unifiant les deux fonctions, il y aura, par définition, une base commune.

[Texte]

**Mr. Reuber:** I think you would internalize it. I do not think you would change anything by moving the furniture.

**Senator Sylvain:** But you have one boss.

**Mr. Reuber:** That may be the problem.

**Senator Sylvain:** All right. Let me turn to something else.

**The Chairman:** Could I just ask Mr. Reuber to expand on his answer that that may be the problem. As I understood what you said, putting OSFI and CDIC together does not eliminate the competition; it just means the competition is less obvious because it is inside a single organization. Those of us who have been around this town long enough understand that intradepartmental fights are often every bit as tough as interdepartmental fights.

**Mr. Reuber:** I think it becomes a more open discussion. If you have two agencies that, within the context of FISC, SAC, these committees and everywhere else, openly bring two perspectives to the table, that maintains a much more open system than if you internalize it.

**Senator Stewart:** Can you give us either a real, or a "virtual reality" description of the kind of situation in which this kind of competition between the two agencies would emerge? What are the issues on which there would be disagreement between the two?

**Mr. Reuber:** I do not want to get into specific examples, but there are several factors. One is that, in the discussions that we have within our board, there is a difference in the points of view brought to the table by the regulator and by the board members of CDIC. Two of those, of course, come from OSFI. However, from the independent board members and from others there, you get a different perspective.

It is not so much that we go to the mat chewing each other out, but on the issue of intervention I think it is fair to say that, by and large, CDIC's tendency is to act earlier than would naturally be the case for a regulator.

**Senator Stewart:** Then that would be borne out by history if you were indeed to adduce the history.

**Mr. Reuber:** I think it would be.

**Mr. Sabourin:** The chairman is quite correct in saying our incentive and our statutory object is to minimize exposure to loss, so we are more inclined to act sooner and faster than regulators, because obviously with regulators there is an issue of forbearance, and an issue of giving the company more time, in the hope that they will find more capital and perhaps work their problems out. In the past, CDIC's position has been to deal with the situation immediately. Those are the types of discussions we have, and they are very healthy.

**Mr. Reuber:** There is one other element in the way in which it is organized at the moment that I would like to emphasize, and that is that under the present arrangements, we are able to bring four independent outsiders, outside of the government entirely,

[Translation]

**M. Reuber:** Je pense que l'opposition se poursuivra à l'interne. Je ne crois pas qu'on change quoi que ce soit en démenageant les meubles.

**Le sénateur Sylvain:** Mais il n'y aurait qu'un seul patron.

**M. Reuber:** Ce serait peut-être une source de maux de tête.

**Le sénateur Sylvain:** Très bien. Passons à autre chose.

**Le président:** Puis-je demander à M. Reuber de nous expliquer quel serait le problème? Si je vous ai bien compris, fusionner le BSIF et la SADC n'éliminerait pas la concurrence; elle serait tout simplement moins évidente parce qu'elle existerait au sein d'une même organisation. Ceux d'entre nous qui sont à Ottawa depuis un certain temps savent que les luttes internes dans un ministère sont souvent aussi féroces que les luttes interministérielles.

**M. Reuber:** Je pense que la discussion devient plus ouverte. S'il y a deux organismes qui, au sein de tribunes comme le comité consultatif supérieur et le comité de surveillance des institutions financières, présentent librement deux perspectives, cela rend le système plus ouvert que lorsque ces points de vue s'expriment à l'interne.

**Le sénateur Stewart:** Pouvez-vous nous donner une description réelle ou «virtuelle» du genre de situation que provoquerait cette concurrence entre les deux organismes? Quels seraient les sujets de désaccord entre les deux?

**M. Reuber:** Je ne veux pas donner d'exemples précis, mais il y a plusieurs facteurs. Ainsi, dans nos discussions à notre conseil d'administration, les points de vue de l'organisme de réglementation diffèrent de ceux des administrateurs de la SADC. Deux d'entre eux proviennent du BSIF, c'est certain. Mais les administrateurs indépendants et les autres apportent une perspective différente.

Nous ne sommes vraiment pas à couteaux tirés, mais au sujet de l'intervention, je ne crois pas me tromper en affirmant que, dans l'ensemble, la SADC a tendance à agir plus rapidement que ne le ferait un organisme de réglementation.

**Le sénateur Stewart:** L'histoire le démontrerait, si vous vouliez invoquer l'argument de l'histoire.

**M. Reuber:** Je pense en effet qu'elle le démontrerait.

**M. Sabourin:** Le président du conseil a tout à fait raison d'affirmer que nous avons intérêt à réduire les risques de perte et qu'il s'agit d'un objectif prévu par la loi. Nous sommes donc plus enclins à agir plus tôt et plus vite que les autorités, parce que les autorités doivent faire preuve de patience et donner plus de temps à l'entreprise, dans l'espoir qu'elle trouve du capital et des solutions à ses problèmes. Par le passé, la SADC a préféré réagir immédiatement. Voilà le genre de discussions que nous avons et elles sont très saines.

**M. Reuber:** J'aimerais souligner un autre aspect de notre structure actuelle. Dans le régime actuel, nous pouvons aller chercher des personnes tout à fait indépendantes, qui n'ont rien à voir avec le gouvernement. Il ne s'agit pas de conseillers ni



[Text]

into the game. They are not there as advisors or consultants. They are there as part of the decision-making process.

**Senator Stewart:** Those are people on your board?

**Mr. Reuber:** That is right. We have four excellent outside directors and they participate one hundred per cent in what happens. If you change it, and make it a government agency, you will lose that element.

**Senator Stewart:** You could not incorporate outside directors on the board in some way?

**Mr. Reuber:** There is no board.

**Senator Stewart:** But in some way.

**Mr. Reuber:** There is a big difference, in my mind, between a director who is part of the decision-making process and a consultant or an advisory group. The independent directors on our board have exactly the same voice that I have, or any other director has.

**Senator Sylvain:** Do it the other way. Make CDIC the regulatory organization. You keep all your outside directors. You keep all the good things that you mentioned you have.

**Mr. Reuber:** That has been suggested, Senator Sylvain, by some people, but my view is that that would probably to be seen as putting too much emphasis on simply cutting the costs of deposit insurance, and not giving enough attention to the considerations of promoting new institutions and maintaining institutions.

**Senator Sylvain:** With a \$1.6 billion deficit, and at a time when the country is highly in debt, I think attention to the cost is primordial.

**Mr. Reuber:** You may be right. I cannot comment on that.

**The Chairman:** Mr. Reuber, I will ask you questions under two headings. One deals with your presentation on deposit insurance, and under the other heading I will ask you to speculate a little about what would happen if there existed a CDIC-2, as has been referred to in these hearings. That would be a CompCorp which is a Crown corporation.

I will begin with some questions on your parameters of a reform package. There are a couple of things which it would be helpful to clarify on the record. In your outline, the fourth bullet talks about eliminating wholesale deposit coverage by exempting from CDIC membership firms that accept only deposits of \$100,000 or more. You went on to comment that such institutions are largely foreign-owned.

A cynic might look at that and say that since these firms are foreign firms and they are already paying CDIC insurance, and since they will never be called on because of their size, it is not a bad form of imposing taxation on foreign banks, so why should we voluntarily give it up.

[Traduction]

d'experts-conseils mais plutôt de gens qui participent à la prise des décisions.

**Le sénateur Stewart:** Ces personnes font partie de votre conseil d'administration?

**Mr. Reuber:** Oui. Nous avons quatre excellents administrateurs externes qui participent à part entière à toutes les décisions. Si vous changez notre structure et nous transformez en un organisme public, cet avantage disparaît.

**Le sénateur Stewart:** Vous ne pourriez pas trouver un moyen d'intégrer des administrateurs externes?

**Mr. Reuber:** Il n'y aurait pas de conseil d'administration.

**Le sénateur Stewart:** Mais on pourrait trouver un moyen.

**Mr. Reuber:** Il y a une grande différence, selon moi, entre un administrateur qui participe au processus décisionnel et un conseiller ou un groupe consultatif. Les administrateurs indépendants de notre conseil ont voix au chapitre au même titre que tous les autres.

**Le sénateur Sylvain:** Faites le contraire. Transformez la SADC en un organisme de réglementation. Vous garderez tous vos administrateurs externes. Vous ne perdrez aucun des aspects positifs que vous venez de décrire.

**Mr. Reuber:** Certains l'ont proposé, sénateur Sylvain, mais à mon avis, on donnerait ainsi probablement l'impression de chercher surtout à réduire simplement les coûts de l'assurance-dépôts sans tenir suffisamment compte de la nécessité de promouvoir de nouvelles institutions et de maintenir les institutions existantes.

**Le sénateur Sylvain:** Avec un déficit de 1,6 milliard de dollars et à un moment où le pays est lourdement endetté, il me semble primordial de surveiller les coûts.

**Mr. Reuber:** Vous avez peut-être raison. Je ne peux me prononcer à ce sujet.

**Le président:** Monsieur Reuber, je vous poserai des questions dans deux domaines. Je vous interrogerai d'abord sur votre exposé concernant l'assurance-dépôts, puis vous demanderai de faire quelques hypothèses sur ce qui arriverait s'il existait un sosie de la SADC, une SADC-2, comme on l'a désignée au cours de nos audiences. Il s'agirait d'une SIAP, qui est une société d'État.

Je vous interrogerai d'abord sur vos paramètres d'une réforme. Il y a quelques aspects que j'aimerais tirer au clair. Dans votre résumé, le quatrième point porte sur l'élimination de la protection des gros dépôts, en refusant aux entreprises qui n'acceptent que des dépôts de plus de 100 000 \$ d'être membres de la SADC. Vous avez ajouté que la plupart de ces institutions appartiennent à des étrangers.

Un esprit cynique pourrait avancer que, puisque ces entreprises sont des entreprises étrangères, qu'elles paient déjà des primes à la SADC et qu'elles ne pourront jamais profiter de la protection de la SADC à cause de la taille des dépôts, ce n'est pas une mauvaise façon d'imposer une taxe aux banques étrangères et qu'il n'y a aucune raison d'y renoncer de notre propre chef.

[Texte]

**Mr. Reuber:** Let me give you some information on that. We have taken the 50 foreign banks, and eliminated the Hong Kong Bank which does a big retail business. Those 50 banks which, as far as we can tell, for all practical purposes are in the wholesale business, paid \$3 million in premiums in one year. The grand total we collected was \$513 million this year, which is 0.6 per cent. You are right, but it does not seem to me to be an overwhelming point.

**The Chairman:** Are there any cost savings associated with not having them as members?

**Mr. Reuber:** Yes, there would be some cost savings, both for the institutions and for us. Let me make it clear, however, that those banks would still be under OSFI.

**The Chairman:** I understand that.

**Mr. Reuber:** As far as CDIC is concerned, it would be just the monitoring. It comes up especially in connection with the standards, which are complicated when we deal with foreign banks, because they are all subsidiaries of banks, and consequently there are some complications in that area.

**The Chairman:** Your next point talks about altering your credit status essentially to make you a preferred creditor. What would that save you and, to the best of your knowledge, do insurance organizations similar to yours in other countries have that priority status?

**Mr. Reuber:** I do not know what it would save us.

On the second question, I cannot comment on organizations in the rest of the world. In the United States, 21 states have state laws which more or less have the result you mentioned.

**Mr. Sabourin:** The comment was made earlier this morning that CDIC's losses have been less than 10 per cent. In the last five years, it has been about 6.5 per cent, and over the last ten years it has been 10 per cent, so we have been reducing the cost of deposit insurance over time. Therefore, CDIC provided a preferred creditor status. We expect that that 7 per cent will be eliminated. Obviously, that is nominal dollars, not present value, so we would need to do some rough and ready calculations.

**The Chairman:** But the answer is that it is not an insignificant benefit.

**Mr. Reuber:** It is not a trivial number, no.

**The Chairman:** You talked about increased disclosure being desirable, but only if there were some incentive for consumers to use that increased information. In your Appendix III, you talk about a variety of ways of introducing market mechanisms into the system. Although in your oral comments you said that you prefer the method of insuring principal only, the incentives you describe in your two-page Appendix III do not come down specifically in favour of one option or another.

I understand why you prefer the insured principal only, but I was not clear how strongly you favour that, or whether you believe that any mechanism is desirable that introduces pressure on consumers to pay attention to where they are putting their

[Translation]

**M. Reuber:** Voici quelques renseignements à ce sujet. Nous avons pris les 50 banques étrangères et éliminé la Banque Hong Kong, qui oeuvre surtout dans le secteur de détail. Ces 50 banques qui, à toutes fins pratiques, sont des banques de gros, ont versé 3 millions de dollars en primes cette année. Sur les 513 millions de dollars perçus cette année, cette somme représente 0,6 p. 100. Vous avez raison, mais votre argument ne me semble pas déterminant.

**Le président:** Pourrait-on faire des économies en ne les acceptant pas comme membres?

**M. Reuber:** Oui, il y aurait des économies à réaliser chez les institutions et chez nous. Mais je précise que ces banques relèveraient toujours du BSIF.

**Le président:** Je comprends.

**M. Reuber:** En ce qui concerne la SADC, notre rôle se limiterait à la surveillance. Il est surtout question des normes, qui se compliquent lorsque nous avons affaire à des banques étrangères, parce qu'elles sont toutes des filiales de banque, ce qui complique un peu la tâche.

**Le président:** Vous parlez ensuite de modifier votre situation de crédit en vous considérant comme un créancier privilégié. Combien pourriez-vous économiser de cette façon et, à votre connaissance, des organismes d'assurance semblable au vôtre dans d'autres pays ont-ils ce statut prioritaire?

**M. Reuber:** Je ne sais pas combien nous pourrions économiser.

En ce qui concerne la deuxième question, je ne sais pas trop ce qui se passe ailleurs dans le monde. Aux États-Unis, 21 États ont adopté des lois qui donnent plus ou moins les résultats que vous avez indiqués.

**M. Sabourin:** Quelqu'un a déclaré ce matin que les pertes de la SADC ont été inférieures à 10 p. 100. Au cours des cinq dernières années, elles ont été d'environ 6,5 p. 100 et, au cours des dix dernières années, de 10 p. 100. Nous avons donc abaissé le coût de l'assurance-dépôts avec le temps. Par conséquent, la SADC a donné un statut de créancier privilégié. Nous prévoyons que ce 7 p. 100 disparaîtra. Il s'agit bien sûr de montants en valeur nominale, et non en valeur actualisée. Il faudrait donc effectuer certains calculs rapides.

**Le président:** Mais les avantages ne sont pas négligeables.

**M. Reuber:** Les montants ne sont pas négligeables, en effet.

**Le président:** Vous avez indiqué qu'il serait souhaitable de communiquer plus d'information, mais uniquement si les consommateurs étaient intéressés à s'en servir. Dans votre annexe III, vous décrivez divers moyens de mettre en place des mécanismes de marché dans le système. Même si dans votre exposé oral vous avez déclaré préférer n'assurer que le principal, les mesures incitatives décrites dans votre annexe III ne permettent pas de conclure qu'une solution est préférable à une autre.

Je pense comprendre pourquoi vous préférez assurer uniquement le principal, mais je ne saurais dire si vous tenez vraiment à cette solution ou si vous croyez qu'il serait souhaitable qu'un mécanisme quelconque exerce des pressions sur les



[Text]

money, and that while you have a marginal preference for one, you are really after the objective.

**Mr. Reuber:** It is clearly the latter. I have the objective of getting some market discipline. As I say, there are many changes we could ring on that. There are various ways of doing it. The only reason I have a slight preference for insuring principal only and not interest is that I believe that most customers might find that more acceptable. In my discussions with a number of people, I have discerned the feeling that depositors are pretty resistant when they lose capital. They do not like losing interest either, but it is somehow seen as less of an assault than if they lose their principal.

**The Chairman:** They could, in fact, say that they got "their money" back, being the money they deposited.

**Mr. Reuber:** I have heard that from trust company executives as well. They are very concerned about preserving capital — and obviously they would like to keep the interest in — but if they had to choose, the ones I have spoken to would prefer the notion of insuring principal and not interest, to the alternative of some kind of coinsurance arrangement.

**Senator Sylvain:** With regard to what you do for the individual, if I understand correctly, in the claims that have been made, 71 per cent of the customers had under \$20,000. If you are working with the limit, or with coinsurance or with term, those 71 per cent of the customers were in there because they were getting junk bond rates with no risk at all, because someone else was picking it up. I expect that this situation will continue. If you lower the limit, people will simply find more institutions, and put their money away in smaller bites. If you do not insure the interest, people will probably put it in for a short term, take out their interest and put it in some other institution, and then both will again be covered.

**Mr. Reuber:** Right, but there is a lower return on short term than on long term, so they have some incentive to go the other way as well.

**Senator Sylvain:** Yes, but perhaps they will consider that that reduction in rate for a shorter term investment is worth it.

**Mr. Reuber:** They will still not be insured on the interest.

**Senator Sylvain:** Well, they would be, if we were to change it.

With regard to market discipline, this 71 per cent of the people understand the business pretty well. You do not need to draw too many pictures to explain to them that they will lose 10 or 20 per cent of the capital and interest if the institution goes belly up.

Do you think this plan would be acceptable to this 71 per cent of the people? Second, what would it do to the marketplace?

**Mr. Reuber:** You would generate an enormous amount of mail. From my perspective, in terms of introducing market discipline, that is a much sterner system than I have suggested. I

[Traduction]

consommateurs pour qu'ils fassent attention à l'endroit où ils déposent leur argent et que, malgré une certaine préférence, ce qui vous importe c'est surtout l'objectif à atteindre.

**M. Reuber:** Je suis clairement du deuxième avis. Je cherche à instaurer une certaine discipline de marché. De nombreux changements pourraient nous aider à y parvenir. Il y a de nombreux moyens d'y arriver. La seule raison pour laquelle je penche un peu plus en faveur d'une assurance qui ne protégerait que le principal et pas les intérêts est que, selon moi, la plupart des consommateurs pourraient trouver cette solution plus acceptable. Dans mes discussions avec plusieurs personnes, j'ai remarqué que les déposants sont très résistants lorsqu'ils perdent du capital. Ils n'aiment pas non plus perdre des intérêts, mais ils se sentent moins blessés que s'ils perdent leur principal.

**Le président:** Ils pourraient affirmer qu'on ne leur a pas remis leur argent, les sommes qu'ils avaient déposées.

**M. Reuber:** J'ai entendu des cadres de sociétés de fiducie tenir le même discours. Ils se préoccupent beaucoup de pouvoir protéger leur capital (et ils aimeraient bien sûr inclure les intérêts) mais s'ils devaient choisir, ceux à qui j'ai parlé préféreraient assurer le principal et pas les intérêts à un mécanisme quelconque de coassurance.

**Le sénateur Sylvain:** En ce qui concerne la protection que vous accordez à chacun, si je comprends bien, 71 p. 100 des clients qui ont demandé un remboursement avaient déposé moins de 20 000 \$. Quand on tient compte du plafond, de la co-assurance ou des échéances, ces 71 p. 100 de clients étaient assurés parce qu'ils obtenaient des taux d'obligations de pacotille, sans risque, vu que quelqu'un d'autre l'assumait ce risque. Je suppose que cette situation ne changera pas. Si vous abaissez le plafond, les gens trouveront simplement plus d'institutions et mettront leurs oeufs dans plusieurs paniers. Si vous n'assurez pas les intérêts, ils effectueront probablement des dépôts à court terme, encaisseront leurs intérêts et les déposeront ailleurs, afin que le principal et les intérêts soient protégés.

**M. Reuber:** C'est vrai, mais le rendement est moins élevé à court terme qu'à long terme. Ils sont donc un peu incités à faire le contraire.

**Le sénateur Sylvain:** Oui, mais ils jugeront peut-être que le taux moins élevé sur les placements à court terme vaut la peine.

**M. Reuber:** Mais les intérêts ne seront pas assurés.

**Le sénateur Sylvain:** Ils le seraient s'ils allaient ailleurs.

En ce qui concerne la discipline de marché, ces 71 p. 100 de gens comprennent très bien la situation. Ils n'ont pas besoin qu'on leur fasse un dessin pour comprendre qu'ils perdront 10 ou 20 p. 100 du capital et des intérêts si l'institution s'écroule.

Pensez-vous que ce régime serait acceptable à ces 71 p. 100 de clients? Et quelles seraient les conséquences sur le marché?

**M. Reuber:** On déclencherait une avalanche de courrier. À mon avis, du point de vue de la discipline de marché à instaurer, ce régime est beaucoup plus strict que celui que j'ai proposé. Je

[Texte]

think that many smaller trust companies would have a terrible time, in the short run, adapting to that arrangement. If severe enough, instead of saving money it could generate failures and cost you some money.

There is a transition problem which is worth keeping in mind. Instead of making the system less costly, going from the present system to one that is too severe could easily make it more costly, simply by making it very difficult for some of the weaker institutions.

**Senator Sylvain:** Are you against going there one step at a time, spreading it out over five years?

**Mr. Reuber:** My own instinct would be to go for a more modest system rather than a very severe system, and possibly even raise the limits on the system to give a little more help to it. The important point is to keep the incentive there.

The question then is how big the incentive has to be in order to work. My instinct is that it does not need to be that big to work. We had much more limited experience than anything we are talking about here when, following the provisions of our act, we stopped paying interest after the winding-up date of institutions that failed. I think that has had some incentive effect, albeit a very small incentive. However, it has also generated a boatload of mail.

**Senator Sylvain:** One of the proposals I understood you to make is to not cover the interest. Interest rates are fairly low right now. A little while ago they were a good deal higher, and people were getting about 10 per cent on their money. What is the difference between losing 10 per cent interest on the top, or losing 10 per cent of the capital and interest?

**Mr. Reuber:** Rationally, there is no difference, but I think psychologically there is a difference.

**Senator Sylvain:** We should hire a psychiatrist for the board.

**Mr. Reuber:** My discussions with people have revealed that there is a perception that it is somehow more difficult for them to be seen to be losing capital than to be losing interest.

**The Chairman:** I will ask you another couple of questions on your reform package before moving on to the broader area.

I was surprised that, in your measures for reducing cost, you did not suggest lowering the length of term of insured deposits. By that I mean that if I have a ten-year GIC, I am not insured, but if I have a five-year one, I am. How did we ever arrive at five years as the magic number?

Second, if in fact the rationale, even after the fact, for CDIC insurance in the first place is to prevent a run on banks, why would you need to go for five years? Why would two years or maybe even one year not do? If you did reduce the term that way, would that have a significant impact on your losses, and would it provide part of the market incentive you are looking for?

[Translation]

pense qu'un grand nombre de petites sociétés de fiducie auraient beaucoup de mal, à court terme, à s'y adapter. S'il était très strict, au lieu de faire réaliser des économies, il pourrait entraîner des faillites et coûter de l'argent.

Il y a un problème de transition qu'il ne faut pas oublier. Au lieu de rendre le système moins coûteux, passer du régime actuel à un régime trop rigoureux pourrait facilement accroître les coûts, simplement parce qu'il serait très douloureux pour certaines des petites institutions.

**Le sénateur Sylvain:** Êtes-vous contre l'idée d'y aller graduellement et d'échelonner la transition sur cinq ans?

**M. Reuber:** D'instinct, je préférerais un système plus modeste à un système très rigoureux et je majorerais peut-être même le plafonds pour donner un coup de pouce. Ce qui importe, c'est de maintenir les incitations.

Il faut alors se demander quelle doit être l'ampleur de ces incitations pour qu'elles donnent des résultats. Je ne pense pas qu'elles doivent être très importantes. Nous avons eu une expérience beaucoup plus limitée que celle dont il est question ici lorsque, conformément aux dispositions de notre loi, nous avons cessé de payer des intérêts après la date de liquidation des institutions en faillite. Je pense que cette mesure a été une mesure incitative, encore que limitée. Mais elle a aussi provoqué une avalanche de courrier.

**Le sénateur Sylvain:** Je crois comprendre que vous proposez entre autres de ne pas assurer les intérêts. Les taux d'intérêt sont relativement bas actuellement. Il y a peu de temps encore, ils étaient beaucoup plus élevés, et les gens obtenaient un rendement d'environ 10 p. 100. Quelle est la différence entre perdre des intérêts à 10 p. 100 ou perdre 10 p. 100 de capital et des intérêts?

**M. Reuber:** Logiquement, il n'y a pas de différence, mais je pense que psychologiquement, il y en a une.

**Le sénateur Sylvain:** Nous devrions engager un psychiatre au sénat.

**M. Reuber:** D'après mes discussions avec les gens, on a l'impression qu'il ont un peu plus de mal à accepter de perdre du capital que des intérêts...

**Le président:** Je vous poserai encore quelques questions sur vos propositions de réforme avant de passer au thème plus général.

J'ai été étonné de constater que, dans les mesures que vous proposez pour réduire les coûts, vous n'avez pas suggéré d'abaisser l'échéance des dépôts assurés. Autrement dit, si j'ai un certificat de placement garanti de dix ans, je ne suis pas assuré, mais si l'échéance est de cinq ans, je le suis. Comment est-on arrivé au chiffre magique de cinq ans?

Deuxièmement, si la justification, même après coup, de l'assurance offerte par la SADC est d'empêcher le retrait massif des dépôts dans les banques, pourquoi faut-il assurer les dépôts à cinq ans? Pourquoi ne pourrait-on pas assurer seulement les dépôts à deux ans ou à un an? Abaisser l'échéance de cette façon aurait-il des répercussions sur vos pertes et constituerait-il l'une des incitations que vous cherchez à instaurer sur le marché?



[Text]

**Mr. Reuber:** I cannot tell you the history, but I can tell you that reducing the length of term is an option. To make it significant, you would need to back it up quite a lot. It is not a matter of going from five to four.

**The Chairman:** No, you would need to go to one, or perhaps two at the outside.

**Mr. Reuber:** I would regard that as a reasonably radical change, and one that might have consequences for such things as financing homes, and so on. That would be a fairly substantial change.

My rationale in this exercise is to try to make modest changes in a given package of benefits which recalibrate the thing in order to give it more market incentive. When you go beyond that, you can think of all kinds of more radical things, but the more radical changes have other implications for the financial markets, and also for the viability of a number of institutions that you would need to be concerned about.

**The Chairman:** Then your strategy would be to bring people along slowly to accept an element of market discipline in order to make it acceptable to consumers?

**Mr. Reuber:** There is an old maxim in economics that nature does not grow by leaps and bounds; it grows slowly. It seems to me that modest changes here which introduce greater market discipline might get you quite a lot. I can live with much stronger changes along the lines suggested by Senator Sylvain and yourself. I am not opposed to those. I am just questioning whether, at this stage, we know all the implications.

**The Chairman:** Just so that you understand, we were not proposing those; we were simply trying to understand the bounds of your logic.

**Mr. Sabourin,** how did we arrive at the five-year limit? Do you have any idea?

**Mr. Sabourin:** There is speculation that it had to do with the term structure, matching five-year mortgages and a five-year term so that there would be a matching of assets and liabilities.

**Mr. Reuber:** I think it had to do with the housing market.

**The Chairman:** It has been with you since 1967?

**Mr. Sabourin:** Yes.

**The Chairman:** A number of people have suggested to us that any effort to introduce an element of market discipline into the system would lead to the withdrawal of a number of smaller institutions. In other words, 100 per cent coverage is essential in order to maintain adequate competition or, to put it another way, eliminating 100 per cent coverage becomes a substantial barrier to entry. Do you agree with that view?

**Mr. Reuber:** There is no question that institutions benefit from the more generous terms of deposit insurance. That is without dispute. The point is whether it improves competition, which is another issue. Just because there are a number of institutions in the market does not mean you have improved competition if you can only keep that larger number of

[Traduction]

**M. Reuber:** Je ne saurais vous retracer l'historique, mais je peux vous dire que réduire l'échéance est une possibilité. Pour qu'elle ait un effet, il faudrait la réduire pour la peine. Il ne suffit pas de la ramener de cinq à quatre ans.

**Le président:** Non, il faudrait la ramener à un an, ou peut-être deux à la limite.

**M. Reuber:** Cela me paraîtrait un changement assez radical, qui pourrait avoir des conséquences sur le financement des maisons, par exemple. Ce serait une modification assez importante.

Dans tout ce processus, je pense qu'il faut essayer d'apporter de modestes changements à un ensemble donné d'avantages afin de rééquilibrer la situation et d'accroître les incitations sur le marché. En allant plus loin, on peut trouver toutes sortes d'autres solutions plus radicales mais, pour les marchés financiers et pour la viabilité de plusieurs institutions, les changements plus radicaux ont d'autres implications dont il faut se soucier.

**Le président:** Votre stratégie consisterait donc à amener lentement les gens à accepter un part de discipline de marché afin que ce soit acceptable pour les consommateurs?

**M. Reuber:** Il y a une vieille maxime économique qui dit que la nature ne progresse pas par bond, mais plutôt pas à pas. Il me semble que de modestes changements qui accroissent la discipline de marché pourraient avoir de grands effets positifs. Je pourrais accepter les changements beaucoup plus radicaux du genre de ceux que vous et le sénateur Sylvain proposez. Je me demande simplement si nous en connaissons toutes les implications.

**Le président:** Pour que ce soit clair dans votre esprit, nous ne proposons pas ces changements, nous essayons simplement de connaître les limites de votre raisonnement.

Monsieur Sabourin, comment est-on arrivé à la limite de cinq ans? En avez-vous une idée?

**M. Sabourin:** On peut supposer que la justification est liée à la structure des échéances, à la concordance entre les prêts hypothécaires à cinq ans et les dépôts à cinq ans, afin qu'il y ait une concordance entre l'actif et le passif.

**M. Reuber:** Je pense que les raisons sont liées au marché de l'habitation.

**Le président:** Cette disposition s'applique depuis 1967?

**M. Sabourin:** Oui.

**Le président:** Certains nous ont indiqué que toute tentative d'instaurer une forme de discipline de marché dans le système entraînerait le retrait de quelques petites institutions. Autrement dit, la protection intégrale est essentielle au maintien d'une concurrence suffisante ou, à l'inverse, l'élimination de la protection intégrale devient un obstacle important à l'entrée. Êtes-vous d'accord?

**M. Reuber:** Il ne fait aucun doute que les institutions profitent des modalités généreuses de l'assurance-dépôts. Personne ne le nie. On peut se demander cependant si cela améliore la concurrence. C'est une autre histoire. Qu'il y ait un grand nombre d'institutions sur le marché ne veut pas dire qu'on a amélioré la concurrence lorsqu'on n'a réussi à maintenir ce grand

[Texte]

institutions with some kind of protective device. Some people would argue that that is exactly what deposit insurance has, in a sense, become: a protection for some institutions that could not make the grade without it.

I do not want to push that argument very far, but competition is not necessarily improved simply by providing cover for institutions to enter if, in fact, they cannot compete effectively in the market for deposits on their own ability.

**The Chairman:** I have a couple of questions which will require a little bit of speculation on your part. I would like to understand what would be the best approach if a CDIC-2 were created.

The term "CDIC-2" has been used in these hearings by a variety of witnesses to describe CompCorp as a Crown corporation. What do you see as the pros and cons of having such a Crown corporation as CDIC-2 as a "stand alone" Crown corporation different from CDIC — that is to say, separate and on its own — versus having its functions performed by a part of CDIC? In other words, it simply adds on to your responsibilities versus being a completely separate Crown corporation. What are the pros and cons of those two models?

**Mr. Reuber:** I am speculating here entirely, because I have not considered that scenario, but there is a possibility that such an institution might have more expertise in the insurance area, that there would be a clearer separation of functions, that it might, in some sense, better serve the particular products with which it deals.

On the other hand, it is quite clear that some costs would be duplicated from the point of view of having two organizations rather than one, such as the claims and recoveries part of our activities, the legal department and the human resource department, the back office kind of informational material. If CDIC were to take on such a function, we would obviously need to set up a separate division and acquire separate skills and expertise to deal with the insurance group. Our board would probably need to be somewhat modified to accommodate people with knowledge and experience in the insurance area.

There is one other complication, and I do not know whether it is a big one or not. We now have four agencies, essentially, as part of FISC and SAC. Obviously this would be a fifth. It seems to me that every time you add another one, you have another complication.

**The Chairman:** But if the new body were a part of CDIC, you would not be adding another agency.

**Mr. Reuber:** No. Incidentally, that is an interesting possibility. I do not know whether that was an inadvertent slip.

**The Chairman:** No.

**Mr. Reuber:** Conceivably, CDIC could have a subsidiary which dealt with the particular matter, and what I call the common services could be handled in some form. We have a number of people who do translations, who file all the reports on

[Translation]

nombre que grâce à un mécanisme de protection. D'aucuns soutiennent que l'assurance-dépôts est devenue exactement cela: une protection pour certaines institutions qui ne s'en sortiraient pas autrement.

Je ne veux pas aller trop loin dans cette discussion, mais on n'améliore pas nécessairement la concurrence en offrant simplement une protection aux institutions qui veulent entrer sur le marché et qui ne peuvent rivaliser efficacement sur le marché des dépôts par leurs propres moyens.

**Le président:** J'ai une ou deux questions qui vous obligeront à faire quelques hypothèses. J'aimerais comprendre quelle serait la meilleure attitude à adopter si une réplique de la SADC était créée.

Divers témoins ont employé le terme «SADC-2» au cours de nos séances pour décrire une SIAP constituée en société d'État. Quels seraient les avantages et les inconvénients d'une telle société d'État qui deviendrait un sosie de la SADC, une société d'État indépendante et différente de la SADC (c'est-à-dire une organisation distincte) plutôt que de confier ces fonctions à la SADC? Autrement dit, accroître vos responsabilités plutôt que de créer une société d'État complètement séparée. Quels sont les avantages et les inconvénients de ces deux modèles?

**M. Reuber:** Ce ne sont que des hypothèses, parce que je n'ai jamais envisagé cette possibilité, mais il se pourrait qu'une telle institution soit plus compétente dans le secteur de l'assurance, que le partage des fonctions soit plus clair, qu'elle puisse, en un certain sens, offrir un meilleur service pour ses produits.

Par contre, il est très clair qu'il y aurait certains coûts en double, puisqu'il y aurait deux organisations plutôt qu'une, notamment pour le secteur des réclamations et des recouvrements, le service juridique et le service des ressources humaines, les services de soutien et de communication. Si la SADC assumait cette fonction, elle devrait bien sûr créer une section séparée et acquérir des compétences distinctes pour s'occuper du groupe de l'assurance. Notre conseil d'administration devrait probablement être un peu modifié pour y faire entrer des gens qui connaissent le secteur de l'assurance et ont de l'expérience dans ce domaine.

Il y a une autre complication, et je ne sais pas si elle est de taille ou non. Quatre organismes font partie actuellement du comité de surveillance des institutions financières et du comité consultatif supérieur. Ce nouvel organisme viendrait s'y ajouter. Il me semble que chaque fois qu'on ajoute un nouveau membre, il y a de nouvelles complications.

**Le président:** Mais si ce nouvel organisme faisait partie de la SADC, on n'ajouterait pas de nouveau membre.

**M. Reuber:** Non. D'ailleurs, c'est une possibilité intéressante. Je ne sais pas si ces paroles m'ont échappé par mégarde.

**Le président:** Non.

**M. Reuber:** On peut supposer que la SADC aurait une filiale qui s'occuperait de ce secteur d'activité et ce que j'appelle les services communs pourraient être offerts d'une façon ou d'une autre. Nous avons des employés qui font les traductions, qui



*[Text]*

matters related to language training, and so on. There is a back office function that would have to be largely replicated.

**The Chairman:** Is it unreasonable for us to conclude, on the basis of that answer, that it would probably be more efficient, and potentially significantly more efficient, to have a CDIC-2 either as part of CDIC or as a subsidiary of CDIC, rather than as a "stand alone" Crown corporation?

**Mr. Reuber:** If that is what it was your intention to do, apart from these matters of board changes and so on, there would require to be absolute clarity on the separation of the funding. I am sure that the banks would be concerned that their resources were not being used to bail out failing insurance companies, and vice versa. The insurance companies would not want their funds going to support failing deposit-taking institutions. There would need to be two separate funds, and there would need to be a lot of assurance given that the funds would never be mingled.

There would also need to be assurance on expertise. There would also have to be a group of people who know something about the insurance business dealing with the insurance products. Those would be two major requirements, but in terms of cost, it seems to me fairly obvious that it would be more efficient.

**Senator Stewart:** You mentioned that you would have to have additional people on your board. I do not know whether this is a question to which a reasonably firm answer can be given: How often does your board meet in a year, and for how many days?

**Mr. Reuber:** We have eight regular meetings, plus additional meetings. Normally we have two or three telephone meetings, and so on, as required. We normally start at 8:30 in the morning and go until 3:00, 4:00 or 5:00 in the afternoon.

**Mr. Sabourin:** In some years, depending on the demands of the organization, we have had 30 board meetings.

**Senator Stewart:** My point is that a second board, equally active, would not be a great additional cost.

**Mr. Reuber:** No, the second board would not be a big cost. The big cost would be the back office and support services; the institutional costs, in other words.

The cost of our operation is in the order of \$15 million a year. I am talking now about costs related to running the office, not the intervention costs or the cost of paying for the institution deposits. That cost has come down about 20 per cent in the last couple of years. I like to believe that we run a fairly efficient operation, but if these responsibilities were added, obviously we would need to add an area to deal with the risk assessment in a substantial way.

**The Chairman:** Is it correct to say at this time that if a deposit-taking institution gets in trouble and the objective is to seek a "going concern" solution rather than seizing the institution, you have powers now that enable you to do that? In

*[Traduction]*

classent les dossiers sur les questions relatives à la formation linguistique, et cetera. La fonction de soutien serait en grande partie à recréer.

**Le président:** Est-il déraisonnable de conclure, en fonction de cette réponse, qu'il serait probablement plus efficace et peut-être nettement plus efficace d'avoir une SADC-2 qui ferait partie de la SADC ou en serait une filiale plutôt qu'une société d'État «indépendante»?

**M. Reuber:** Si telle était votre intention, en excluant les questions relatives aux changements à apporter au conseil d'administration, par exemple, il faudrait que le partage du financement soit d'une clarté absolue. Je suis convaincu que les banques voudraient s'assurer que leurs ressources ne servent pas à renflouer des compagnies d'assurance en difficulté et vice versa. Les compagnies d'assurance ne voudraient pas que leurs fonds appuient des institutions de dépôt en difficulté. Il faudrait créer deux comptes distincts, et il faudrait vraiment donner l'assurance que les fonds ne seraient jamais mêlés.

Il faudrait aussi être convaincu que les compétences existent. Il faudrait qu'un groupe de personnes qui connaissent le secteur de l'assurance s'occupent des produits d'assurance. Ce seraient deux grandes exigences, mais en ce qui concerne les coûts, il me semble assez évident que ce serait plus efficace.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez indiqué qu'il faudrait accroître le nombre d'administrateurs. Je ne sais pas s'il s'agit d'une question à laquelle on peut donner une réponse assez précise: Combien de fois par année votre conseil se réunit-il et pour combien de jours?

**M. Reuber:** Nous avons huit réunions ordinaires et des réunions supplémentaires. Nous avons habituellement deux ou trois conférences téléphoniques, au besoin. Nous commençons habituellement à 8 h 30 le matin et continuons jusqu'à 15 h, 16 h ou 17 h l'après-midi.

**M. Sabourin:** Certaines années, selon les besoins de l'organisation, nous avons eu jusqu'à 30 réunions du conseil.

**Le sénateur Stewart:** Je veux démontrer qu'un deuxième conseil, tout aussi actif, ne représenterait pas des coûts supplémentaires élevés.

**M. Reuber:** Non, un deuxième conseil ne coûterait pas très cher. Les grandes dépenses seraient les services de soutien, les coûts institutionnels autrement dit.

Nos frais d'exploitation se chiffrent à environ 15 millions de dollars par année. Cela comprend les coûts liés à l'exploitation du bureau, pas les coûts d'intervention ni le remboursement des dépôts. Ces coûts ont été réduits de quelque 20 p. 100 ces dernières années. J'aime croire que nous sommes assez efficaces, mais si ces responsabilités venaient s'ajouter, il faudrait certainement ajouter un secteur pour s'occuper de l'évaluation des risques.

**Le président:** Est-il juste d'affirmer que si une institution de dépôt éprouve des difficultés et que l'objectif consiste à trouver une solution de permanence au lieu de saisir l'institution, vous avez maintenant les pouvoirs de prendre des dispositions en ce

[Texte]

other words, powers that enable you to move into working on a "going concern" solution basis?

**Mr. Reuber:** Yes.

**The Chairman:** Have you ever used them, and can you tell us what the range of powers are? I ask that question because many witnesses who have appeared before the committee have pointed out that nowhere in legislation or regulations does that power exist to begin to work out a "going concern" solution. Literally every witness on this subject has urged that, somewhere in legislation, this power should exist.

However, the only place that this power exists at all is with respect to deposit-taking institutions, and you have that power. Can you outline for us what those powers are, and whether you think those powers, or other powers, would be required to apply the same principles to the insurance industry?

**Mr. Reuber:** First City Trust is an example, as is Central Guaranty. I will ask Mr. Sabourin to discuss those, because I was not around at that time.

**Mr. Sabourin:** I provided you with a summary of CDIC powers. On page 2 of that document, there is a bullet entitled "Financial Assistance". It reads:

In order to reduce risk or avert loss, CDIC can acquire assets from a member, make or guarantee loans to or a deposit with a member, and so on. CDIC's broad authority to help members temporarily or support restructuring transactions consistent with CDIC's objects has been exercised in a variety of ways. The restrictions and other requirements negotiated by CDIC in exchange for providing financial assistance are as varied as each situation may demand.

As the chairman pointed out, we had the situation of First City Trust, where CDIC worked with the company and its board in an effort to find a "going concern" solution. As I explained to this committee last week, we follow a two-track approach. We do a special examination. We gather adequate information to allow us to determine what would be the least-cost alternative.

I have one division which deals strictly with the liquidation process, valuation of assets, and determining what we would expect to lose in a formal liquidation process. I have another division of insurance and risk assessment which is responsible for working with the company to attempt to develop options of a "going concern" solution.

The process we follow, which we have described in our annual report, is that we work with the board of directors first in order to satisfy ourselves that they are prepared to work with us on a "going concern" solution, because obviously it is the company itself that needs, finally, to be able to carry out the transactions. We can financially facilitate the transaction, but it is the board of directors that must follow the process and requirements and,

[Translation]

sens? Autrement dit, les pouvoirs qui vous permettent de travailler à une solution qui assure le maintien des activités de l'institution?

**M. Reuber:** Oui.

**Le président:** Les avez-vous jamais exercés et pouvez-vous nous décrire la portée de vos pouvoirs? Je pose la question parce que de nombreux témoins qui ont comparu devant nous ont fait remarquer qu'aucune disposition de la loi ou des règlements ne donne le pouvoir de négocier une solution de permanence. Presque tous les témoins qui se sont exprimés sur cette question ont demandé que ce pouvoir soit énoncé dans la loi.

Ces pouvoirs n'existent qu'à l'égard des institutions de dépôt. Vous les avez. Pouvez-vous nous les décrire et nous dire si vous croyez que ces pouvoirs, ou d'autres pouvoirs, devraient être accordés afin d'appliquer les mêmes principes à l'industrie de l'assurance?

**M. Reuber:** First City Trust est un exemple, tout comme Central Guaranty. Je prierais M. Sabourin de vous en parler parce que je n'étais pas encore là à cette époque.

**M. Sabourin:** Je vous ai remis un résumé des pouvoirs de la SADC. À la page 2 de ce document, il y a un paragraphe sur l'aide financière. Il se lit comme suit:

Afin de réduire les risques ou d'éviter les pertes, la SADC peut acquérir des éléments d'actif d'un membre, accorder ou garantir des prêts à un membre ou effectuer des dépôts chez un membre. Les pouvoirs généraux de la SADC lui permettant d'aider temporairement les membres ou d'appuyer des opérations de restructuration conformes à l'objet de la SADC ont été exercés de plusieurs façons. Les restrictions et les autres exigences négociées par la SADC en contrepartie d'une aide financière sont aussi variées que chaque situation l'exige.

Comme l'a fait remarquer le président du conseil, il y a eu le cas du *First City Trust*, où la SADC a travaillé avec l'entreprise et son conseil d'administration pour assurer la poursuite des activités. Comme je vous l'ai expliqué la semaine dernière, notre façon de procéder comporte deux volets. Nous effectuons un examen spécial. Nous obtenons l'information nécessaire pour nous permettre de déterminer quelles serait la solution la moins chère.

Une de nos divisions s'occupe exclusivement du processus de liquidation, de l'évaluation de l'actif et du calcul des pertes éventuelles en cas de liquidation. Une autre division, chargée de l'assurance et de l'évaluation des risques, doit travailler avec la compagnie pour tenter de trouver des solutions permettant de poursuivre les activités.

Notre façon de procéder, que nous avons décrite dans notre rapport annuel, consiste à travailler d'abord avec le conseil d'administration afin de nous assurer qu'il est disposé à collaborer avec nous pour trouver une solution de permanence, parce que, au bout du compte, c'est l'entreprise elle-même qui doit pouvoir effectuer les opérations. Nous pouvons donner un appui financier, mais il incombe au conseil d'administration de suivre le processus



## [Text]

either by court or board resolution, be able to find a merger or amalgamation.

Once our board decides that we are prepared to consider a "going concern" solution, we then write letters or contact a number of institutions to see which would be interested in working with us to facilitate a transaction. One thing we require is that the institution have the financial capability of acquiring that member. We obviously do not want to do a rehabilitation or "going concern" solution twice.

Thus we identify the parties. We may start negotiating with the company and the other parties and come up to a term of reference or an offer. Then we get down to serious negotiations. Our board is kept apprised of all the developments. At the same time, we are looking at the liquidation scenario.

At the end of the negotiations, we have a possible transaction and then we do a comparative. At the board, we look at the liquidation values on those assets and the upside and downside of "going concern," because one of the objects of CDIC, among others, is minimization of loss.

We take all of that into consideration and the board decides. If the board decides, as it did in the First City-North American Life transaction, or the Toronto Dominion-Central Guaranty Trust transaction, that the least-cost alternative was the "going concern" solution, we enter into agreements and facilitate the transaction.

**The Chairman:** Are there any additional powers that you think it would be desirable for you to have which you do not now have? I suspect the answer is "no" on the basis of the list of legislative amendments you gave.

**Mr. Reuber:** The only one is that relating to FIRP. I think FIRP would be improved if we could have asset sales, rather than share sales.

**Mr. Sabourin:** We would like it to be included. We like the share sales, but we would also like the opportunity to do asset sales.

**The Chairman:** You have only had FIRP for a year and half, and you have never actually used it.

**Mr. Sabourin:** We have not had to use it, but the threat of using it has helped us tremendously.

**The Chairman:** And the threat would be substantially helped if could you deal with blocks of business, or assets.

**Mr. Sabourin:** If you made the change relating to FIRP, that would give us the option. Right now, the options are either to do a sale through the sale of the shares or, if we cannot do that, to do a liquidation.

**The Chairman:** Assuming you get beyond the point of doing a "going concern" solution.

## [Traduction]

et de répondre aux exigences et, par suite d'une ordonnance judiciaire ou d'une résolution du conseil, de pouvoir fusionner.

Lorsque notre conseil d'administration a décidé que nous sommes prêts à envisager une solution de permanence, nous écrivons à quelques institutions ou communiquons avec elles pour voir qui serait intéressé à travailler avec nous afin de faciliter la transaction. Nous exigeons que l'institution ait la capacité financière d'acquiescer le membre. Nous ne voulons évidemment pas que le redressement ou la solution de permanence soient à recommencer plus tard.

Nous dégageons donc les parties intéressées. Nous pouvons commencer à négocier avec la compagnie et les autres parties et définir un cadre de référence ou une offre. Nous entreprenons alors les négociations sérieuses. Notre conseil est informé de tous les faits nouveaux. Par ailleurs, nous envisageons en même temps la possibilité d'une liquidation.

À la fin des négociations, il y a une transaction possible et nous faisons une comparaison. Au conseil, nous étudions les valeurs de liquidation des actifs ainsi que les avantages et les inconvénients de la solution de permanence, parce que l'un des objets de la SADC, c'est de réduire les coûts au minimum.

Nous prenons tous les facteurs en considération et le conseil décide. Si le conseil décide, comme il l'a fait dans le cas de la transaction entre la *First City* et la *North American Life*, ou entre la Toronto-Dominion et le *Central Guaranty Trust* que la solution la moins chère est celle de la permanence, nous concluons des ententes et facilitons la transaction.

**Le président:** Y a-t-il d'autres pouvoirs supplémentaires qui vous paraîtraient souhaitables et que vous n'exercez pas actuellement? Je suppose que la réponse est non, compte tenu de la liste d'amendements que vous nous avez donnée.

**M. Reuber:** Il n'y en a qu'un, au sujet de la restructuration des institutions financières. Je pense que ce processus serait amélioré si nous pouvions vendre des éléments d'actif, au lieu de vendre des actions.

**M. Sabourin:** Nous aimerions que ce pouvoir s'ajoute. Nous aimons pouvoir vendre des actions, mais nous aimerions avoir la possibilité de vendre aussi des éléments d'actif.

**Le président:** Le mécanisme de restructuration des institutions financières n'existe que depuis un an et demi et vous ne vous en êtes jamais servi.

**M. Sabourin:** Nous n'avons pas eu besoin de le faire, mais la menace d'y recourir nous a été extrêmement utile.

**Le président:** Et cette menace aurait encore plus de poids si vous pouviez vendre des blocs d'activités ou des éléments d'actif.

**M. Sabourin:** Si vous apportiez le changement relatif à la restructuration des institutions financières, cette option serait à notre disposition. À l'heure actuelle, nous avons le choix de vendre les actions ou, si c'est impossible, de liquider l'entreprise.

**Le président:** En supposant que vous rejetez la solution de permanence.

[Texte]

**Mr. Sabourin:** That is right, because there are time limits in FIRP as to how long we can manage this institution. We would like to have the option also to do asset sales, bulk sales, et cetera, through the FIRP process, because we find that it could cause us a lot of concerns if we are trying to do a share sale.

The reason for that is that obviously any purchaser would want guarantees, reps and warranties insofar as the values of these assets are concerned. They may not be interested in acquiring the shares, but would like the business: the assets, the branch network and the deposit base, so they could do bulk transfers. We believe that that would be helpful to us.

**The Chairman:** None of the powers you describe exist with respect to insurance companies at the present time. Knowing what you know about the insurance industry, I will ask you to do a bit of speculation: Would the same set of powers be sufficient to enable you to perform the same kinds of "going concern" solutions with respect to an insurance company, or is there something unique about the insurance business that would require additional powers?

**Mr. Sabourin:** I will speculate because I have limited experience with insurance companies, but I would suspect that the powers available to CDIC to deal with deposit-taking institutions would be the same, or almost the same, for insurance companies. I do not see too much of a change just because you are dealing with the business of an institution.

**Mr. Reuber:** As a minimum, you would require powers such as we now have to deal with trust companies. You may need some additional powers, and I cannot say what they would be, to deal with reinsurance problems and issues of that kind. I believe CompCorp does have its own reinsurance arrangements, so there may need to be some additions.

**Mr. Sabourin:** The interesting point is that the only way a "going concern" solution will work is if the board of directors of that institution are prepared to work with the insurer. If you do not have cooperation and a coordinated effort, it does not happen. Obviously, CDIC does not have the power, short of FIRP, to insist that the board of directors look at "going concern" solutions. Obviously, you must educate the board of directors as to where you are coming from, and obviously the special examinations that we undertake are, in fact, a reality check on the board of directors.

**The Chairman:** I would infer from that that once you have done your reality check and explained it to the board, you are then able to make them an offer they cannot refuse, if I can quote from an old movie line.

Are the powers which you listed in that two-page memorandum exclusively in the CDIC Act, or are the vast majority of them given by way of regulation?

[Translation]

**M. Sabourin:** En effet, parce qu'il y a des échéances en cas de restructuration, dans la mesure où nous pouvons gérer l'institution en cause. Nous aimerions avoir le choix de vendre des éléments d'actif, de faire des ventes en bloc, et cetera, dans le cadre de la restructuration, parce que nous constatons qu'essayer de vendre des actions peut nous créer beaucoup de soucis.

Il en est ainsi parce que tout acheteur voudrait évidemment des garanties quant à la valeur des avoirs visés. Il n'est peut-être pas intéressé à acheter des actions, mais il aimerait l'entreprise: l'actif, le réseau de succursales et la base de dépôts, afin de pouvoir effectuer des transferts en bloc. Nous estimons que cela pourrait nous aider.

**Le président:** Aucun des pouvoirs que vous décrivez n'existe actuellement au sujet des compagnies d'assurance. Sachant ce que vous savez à propos de l'industrie de l'assurance, je vous demanderai de faire quelques hypothèses: Suffirait-il des mêmes pouvoirs pour que vous puissiez appliquer les mêmes solutions de permanence aux compagnies d'assurance, ou l'industrie de l'assurance présente-t-elle des caractéristiques uniques qui exigent des pouvoirs supplémentaires?

**M. Sabourin:** Je ferais des hypothèses parce que j'ai une expérience limitée dans le secteur de l'assurance, mais je suppose que les pouvoirs accordés à la SADC pour s'occuper des institutions de dépôt seraient les mêmes ou presque les mêmes pour les compagnies d'assurance. Je ne vois pas beaucoup de différence simplement parce qu'il est question des activités d'une institution.

**M. Reuber:** Il faudrait au minimum des pouvoirs tels que ceux dont nous jouissons au sujet des sociétés de fiducie. Il faudra peut-être des pouvoirs supplémentaires et je ne saurais dire lesquels, pour faire face aux problèmes de la réassurance et aux questions de ce genre. Je crois que la SIAP a ses propres mécanismes de réassurance, il y aurait donc peut-être lieu de prévoir quelques ajouts.

**M. Sabourin:** Le fait intéressant à souligner, c'est que la solution de permanence ne fonctionne que si le conseil d'administration de l'institution est disposé à travailler avec l'assureur. S'il n'y a pas de coopération et d'effort concerté, les efforts sont vains. La SADC n'a évidemment le pouvoir, sauf dans le cadre d'une restructuration, d'insister pour que le conseil d'administration songe à des solutions de permanence. Il faut bien sûr renseigner le conseil d'administration sur la nature de vos pouvoirs et il est certain que nos examens spéciaux constituent un portrait de la réalité pour le conseil d'administration.

**Le président:** J'en déduis qu'après avoir effectué ce bilan et l'avoir expliqué au conseil, vous pouvez ensuite lui faire une offre qu'il ne peut refuser, si je peux citer une réplique d'un vieux film.

Les pouvoirs que vous décrivez dans votre document de deux pages sont-ils énoncés exclusivement dans la Loi sur la SADC ou la vaste majorité d'entre eux sont-ils accordés par voie de règlement?



[Text]

**Mr. Sabourin:** They are mostly all specific to the CDIC legislation. The standards are by bylaw, but the creditor remedies and the public notice petition of winding-up are all specific to the legislation.

**The Chairman:** Financial assistance is specific to the CDIC Act?

**Mr. Sabourin:** The financial assistance is in the legislation. You will find in the legislation that the power of the corporation to reduce or avert a threatened loss is to acquire assets, provide guarantees and provide assistance and liquidity loans. We have done a number of those in the past.

**Mr. Reuber:** Another thing we have done as part of a "going concern" assistance in order to keep the institution going and recover is to make a deposit. That has happened on occasion, and has seen companies through a trough when required. Therefore there are a number of things that can be done.

**The Chairman:** That completes my questions. I would ask the witnesses to do us one favour over the next ten days or so. I want to be very clear that I am not in any way suggesting where the committee is going, because we have not discussed that. However, given the number of witnesses who have suggested that a CDIC-2 ought to be created, could you give us your views — by way of written submission to myself or to the clerk — on effectively three models, from an efficiency management standpoint: first, a CDIC-2 as a "stand alone" Crown corporation; second, a CDIC-2 as a Crown corporation which is a subsidiary of CDIC; and, third, a CDIC-2 merely as a part of CDIC, so that we can have a sense of what would be appropriate, harking back to cost minimization. This is assuming we were to go that route. I am not attempting to prejudge where the committee will end up. This is just so that we can understand the pros and cons of those three models.

**Mr. Reuber:** We will try. Obviously this involves some costing out of things, and anything we give you will be rough and ready.

**The Chairman:** I understand that. I was about to say that any guidance is better than none. That is often not true, but in this case I am sure that any advice is better than none, given the quality of advice we usually get from you both.

**Mr. Sabourin:** You are talking from a perspective of cost effectiveness?

**The Chairman:** That is right. Senators, that completes our testimony from witnesses today.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Sabourin:** Ils sont presque tous propres à la Loi sur la SADC. Les normes sont fixées par règlement, mais les dispositions concernant les mesures à l'intention des créanciers et les avis publics de liquidation sont énoncés dans la loi.

**Le président:** L'aide financière est une disposition de la Loi sur la SADC?

**M. Sabourin:** Elle est prévue dans la loi. Vous trouverez dans la loi que le pouvoir de la société de réduire ou d'éviter une perte éventuelle vise à acquérir des éléments d'actif, à fournir des garanties et à offrir de l'aide et des prêts de trésorerie. Nous en avons fait assez souvent par le passé.

**M. Reuber:** Afin d'aider les institutions à poursuivre leurs activités et à se redresser financièrement, nous avons aussi effectué des dépôts chez elles. C'est arrivé à l'occasion et ces dépôts ont permis à des compagnies de résister à la tempête. Il y a donc plusieurs mesures possibles.

**Le président:** Je n'ai pas d'autres questions. Je prierais les témoins de nous faire une faveur d'ici une dizaine de jours. Je ne veux nullement laisser l'impression que le comité a déjà pris des décisions, parce que nous n'en avons pas encore discuté. Mais compte tenu du nombre de témoins qui ont proposé la création d'un sosie de la SADC, pourriez-vous nous exprimer votre point de vue (dans un mémoire à mon attention ou à l'attention du greffier) sur trois modèles, du point de vue de la gestion efficiente: premièrement, un sosie de la SADC qui serait une société d'État indépendante; deuxièmement, une SADC-2 qui serait une société d'État mais aussi une filiale de la SADC et troisièmement, une SADC-2 qui ferait partie de la SADC, afin de nous donner une idée de ce qui conviendrait, pour en revenir à la réduction des coûts au minimum et en supposant que nous voulions aller dans cette direction. Je ne tente nullement de laisser deviner dans quelle voie le comité s'engagera. Cette analyse nous permettrait simplement de comprendre les avantages et les inconvénients des trois modèles.

**M. Reuber:** Nous essaierons. Il faut bien sûr établir certains coûts et nous ne vous donnerons que des estimations très sommaires.

**Le président:** J'en suis conscient. J'allais ajouter que tout conseil vaut mieux que rien du tout. C'est souvent faux, mais dans ce cas-ci, je suis convaincu que tout conseil vaut mieux que rien du tout, compte tenu de la qualité des conseils que vous nous donnez habituellement tous les deux.

**M. Sabourin:** Parlez-vous du point de vue de l'efficacité?

**Le président:** Oui. Sénateurs, voilà qui met fin aux témoignages d'aujourd'hui.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Finance:*

Nick Le Pan, Assistant Deputy Minister;  
Ray LaBrosse, Director, Financial Institutions Division;  
Julie Dixon, Chief, Policy Development, Financial Institutions Division.

*From Cambrian College (Sudbury):*

Bill McLeod, Professor of Business.

*From the Canada Deposit Insurance Corporation:*

Grant Reuber, Chairman of the Board;  
Jean-Pierre Sabourin, President and CEO.

*Du ministère des Finances:*

Nick Le Pan, sous-ministre adjoint;  
Ray LaBrosse, directeur, institutions financières;  
Julie Dixon, chef, Élaboration de la politique, Institutions financières.

*Du «Cambrian College» (Sudbury):*

Bill McLeod, professeur d'études commerciales.

*De la Société d'assurance-dépôts du Canada:*

Grant Reuber, président du conseil d'administration;  
Jean-Pierre Sabourin, président et chef de la direction.

CA1  
YC 11  
-B18



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade  
and Commerce**

**Banques et  
du commerce**

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Wednesday, October 5, 1994

Le mercredi 5 octobre 1994

Issue No. 20

Fascicule n° 20

**Fifteenth Proceedings on:**

Examination of the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago.

**Quinzième fascicule concernant:**

Examen de l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans.

---

WITNESSES:  
(See back cover)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Meighen
* Fairbairn, P.C. (or Molgat)	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	Simard
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton
* Lynch-Staunton (or Berntson)	Thériault
* <i>Ex Officio Members</i>	
(Quorum 4)	

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Meighen
* Fairbairn, c.p. (ou Molgat)	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	Simard
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton
* Lynch-Staunton (ou Berntson)	Thériault
* <i>Membres d'office</i>	
(Quorum 4)	

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, October 5, 1994  
(27)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Kirby, Kolber, Perrault, P.C., Stewart, Sylvain and Thériault. (6)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Grafstein.

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From J.P. Morgan & Co. Incorporated (New York):*

Kenneth C. Froewiss, Managing Director.

*From Wood Gundy Inc.:*

James McSherry, Vice President and Director.

*From J. Richard Finlay & Partners:*

J. Richard Finlay, Chairman.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. Froewiss from *J.P. Morgan & Co. Incorporated* made an opening statement, followed by an opening statement from Mr. McSherry from *Wood Gundy Inc.* Both together answered questions.

Mr. Finlay from *J. Richard Finlay & Partners* made an opening statement and answered questions.

At 12:25 p.m. the Committee recessed until 2:30 p.m.

## AFTERNOON SITTING

OTTAWA, Wednesday, October 5, 1994  
(28)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, LeBreton, Perrault, P.C., Stewart, Stratton, Sylvain and Thériault. (9)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 5 octobre 1994  
(27)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Kirby, Kolber, Perrault, c.p., Stewart, Sylvain et Thériault. (6)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Grafstein.

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*De J.P. Morgan & Co. Incorporated (New York):*

Kenneth C. Froewiss, directeur général.

*De Wood Gundy Inc.:*

James McSherry, vice-président et directeur.

*De J. Richard Finlay & Partners:*

J. Richard Finlay, président du conseil d'administration.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, de l'assurance-dépôt.

Monsieur Froewiss, de *J.P. Morgan & Co. Incorporated*, fait un exposé, suivi de M. McSherry, de *Wood Gundy Inc.* Ensemble, ils répondent aux questions.

Monsieur Finlay, de *J. Richard Finlay & Partners*, fait un exposé, puis répond aux questions.

À 12 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

OTTAWA, le mercredi 5 octobre 1994  
(28)

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 14 h 30, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, LeBreton, Perrault, c.p., Stewart, Stratton, Sylvain et Thériault. (9)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.



[Text]

WITNESSES:

*From the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:*

John Palmer, Superintendent.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. Palmer from the *Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada* made an opening statement and answered questions.

At 4:15 p.m. the Committee adjourned until 10:00 a.m. on Thursday, October 6, 1994.

ATTEST:

[Traduction]

TÉMOINS:

*Du Bureau du surintendant des institutions financières du Canada:*

John Palmer, surintendant.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, de l'assurance-dépôt.

Monsieur Palmer, du Bureau du surintendant des institutions financières du Canada, fait un exposé, puis répond aux questions.

À 16 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à 10 heures, le jeudi 6 octobre 1994.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 5, 1994

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. to continue its examination on the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby** (Chairman) in the Chair.

**The Chairman:** Senators, as we begin this morning, our two witnesses are Mr. Kenneth Froewiss, Managing Director, J.P. Morgan & Co. Incorporated (New York); and Mr. James McSherry, Vice-President and Director, Wood Gundy Inc.

By way of introduction, I would point out to members of the committee that our two witnesses are both investment bankers. In that capacity, obviously, one of their most important functions is arranging financing in capital and credit markets. As you know, the two companies they represent, Wood Gundy and J.P. Morgan, operate globally. Therefore, these witnesses will bring a wide perspective to our discussions.

By way of background, in mid 1993, the board of directors of Confederation Life asked J.P. Morgan and Wood Gundy to undertake a full review of the financing options open to Confederation. They conducted a global search to find new capital for the company. The search included insurance companies, banks, conglomerates and others.

These gentlemen bring to the table a wealth of experience, not only about Confederation Life but, far more importantly, about the insurance industry globally and how capital markets deal with and are likely to react to the problems of a troubled financial institution. In asking Mr. Froewiss and Mr. McSherry to appear before us this morning, I would like them to give us a perspective on how markets look at the problems of dealing with a financial institution that is in trouble.

With that as background, gentlemen, Mr. Froewiss and then Mr. McSherry will make opening remarks. We will then direct our questions to both of them together.

Thank you both for taking the trouble to come today. We appreciate your being here.

**Mr. Kenneth C. Froewiss, Managing Director, J.P. Morgan & Co. Incorporated (New York):** Thank you for inviting us here today. As managing director with J.P. Morgan and Company in New York I am responsible for our firm's corporate finance business with insurance companies and mutual funds in North America.

I would like to summarize briefly the gist of my written testimony and then turn to Mr. McSherry to do the same.

In your letter to us, you enumerated a number of issues in which the committee is interested. It seems to me that several of those are issues that other witnesses more expert in the specifics of regulatory issues in Canada would be better placed to address.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 5 octobre 1994

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h pour continuer son examen de l'état du système financier canadien.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Sénateurs, nous entendons pour commencer ce matin M. Kenneth Froewiss, directeur général de la *J.P. Morgan & Co. Incorporated (New York)*, et M. James McSherry, vice-président et directeur de *Wood Gundy Inc.*

Permettez-moi tout d'abord de signaler aux membres du comité que nos deux témoins sont des spécialistes des services de banque d'affaires. À ce titre, l'une de leurs principales fonctions est, bien entendu, de trouver des fonds sur les marchés financiers et les marchés du crédit. Comme vous le savez, les sociétés qu'ils représentent, c'est-à-dire Wood Gundy et J.P. Morgan, ont une présence mondiale. Ces messieurs pourront par conséquent ouvrir sur nos discussions une très vaste perspective.

À titre d'information, je vous signale qu'au milieu de l'an dernier, le conseil d'administration de la Confédération-vie a demandé à J.P. Morgan et Wood Gundy d'entreprendre une étude approfondie des possibilités de financement qui s'offraient à elle. Les deux maisons ont alors entrepris de chercher de nouveaux capitaux pour la compagnie d'assurance, partout dans le monde. Ils se sont notamment adressés à des compagnies d'assurance, des banques, des conglomerats et autres.

Ces messieurs viennent à nous avec une très riche expérience, non seulement des affaires de la Confédération-vie, mais, surtout, du secteur international des assurances, et de la manière dont les marchés financiers réagissent habituellement face à une institution financière en difficulté. En invitant M. Froewiss et M. McSherry à venir ce matin, je leur ai demandé de nous montrer comment les marchés traitent les problèmes d'une institution financière en difficulté.

Et sur ce, messieurs, nous allons d'abord entendre la déclaration liminaire de M. Froewiss, suivie de celle de M. McSherry. Nous leur poserons ensuite nos questions en même temps.

Nous vous remercions d'avoir pris la peine de venir aujourd'hui. Nous vous en sommes reconnaissants.

**M. Kenneth C. Froewiss, directeur général, J.P. Morgan & Co. Incorporated (New York):** Nous vous remercions de nous avoir invités. En ma qualité de directeur général auprès de la *J.P. Morgan & Company* de New York je suis chargé du dossier des compagnies d'assurance et des fonds mutuels en Amérique du Nord au sein du secteur du financement des entreprises.

Je vais vous résumer en quelques mots l'essentiel de mon mémoire, et M. McSherry fera ensuite de même.

Dans votre lettre, vous énumérez divers sujets qui intéressent le comité. Pour certains, des témoins mieux informés que nous sur les questions concernant spécifiquement la réglementation au Canada pourraient mieux y répondre. Je vais donc en aborder



## [Text]

I will try to focus on four of them where I think I might be able to make some useful commentary.

In particular, the four issues I would like to touch on are: the optimal timing of any regulatory intervention; the desirability of having a "going concern" solution as an option; the question of whether or not there should be more financial disclosure in the case of insurance companies; and, finally, issues regarding the concentration of risk. Let me touch on each of those in turn.

On the question of the optimal timing of regulatory intervention, it seems to me this is one of those areas where it is critical to define what we mean by "intervention". On many occasions it is used as a synonym for the "seizure" of a firm by the regulators. Instead, it is more useful to think of it as a spectrum of actions regulators can take, starting with simply enhanced surveillance and closer monitoring. When you think of intervention as covering that broad range of issues, it is very much in the public interest to have regulators take action, increase their surveillance and enhance their monitoring at the very first signs of any trouble. If they do that, I believe that puts the regulators in a position where they know enough of what is going on in the institution that they have a chance of coming up with a comfort factor that could enable them to continue a search for a private solution in a troubled situation, avoiding the ultimate intervention in the form of seizure for as long as possible. By intervening early, in one sense, you can actually defer intervention in another sense. That is perhaps the best way to proceed.

On the second issue, the issue of "going concern" solutions, as I think the members of the committee are aware, the possibility is available to regulators in the United States that, when they seize an institution, they can come up with a plan that would allow it to ultimately emerge from regulatory control as an ongoing entity. It may have new management and new ownership and be completely recapitalized, but in some sense the institution survives.

Several instances in recent years come to mind. Two of the most widely publicized instances involved Mutual Benefit and First Capital where there were large and, in some sense, ugly regulatory seizures. But in each case, after a period of time, plans were formulated, private sector ideas came to bear, and firms ultimately emerged from the regulatory situation.

I am particularly familiar with the First Capital situation since I was part of the J.P. Morgan advisory team that worked with Pacific Mutual in their bid to win the right to rehabilitate First Capital. When you have an insurance company with a troubled asset portfolio, as was the case in both Mutual Benefit and First Capital, if you go for a quick liquidation and try to pay off claims as quickly as possible you are probably selling illiquid assets, such as real estate or high yield bonds, at the worst possible time. By contrast, if you allow for a plan to rehabilitate the institution, you have the possibility of allowing asset values to be realized more fully over time and, ultimately, to provide greater protection to the policyholders at lesser or no cost to the public at large or to other insurance companies. Therefore, having this possibility is a real plus. I do not see what the down side could be.

## [Traduction]

quatre principalement, à propos desquelles je pense pouvoir apporter une contribution utile.

Ces quatre thèmes dont je souhaite traiter sont les suivants: le moment idéal pour une intervention des autorités de réglementation; l'attrait d'une solution fondée sur la viabilité; l'utilité ou non d'obliger les compagnies d'assurance à une plus grande transparence dans leurs affaires financières; et enfin, la concentration du risque. Je vais les aborder tour à tour.

Sur la question du moment le plus opportun pour une intervention des réglementateurs, il me semble essentiel de définir ce qu'on entend par «intervention». Le mot est souvent synonyme de «prise de contrôle» d'une entreprise par les autorités de réglementation. Il est préférable de l'envisager comme une série de mesures que les réglementateurs peuvent prendre, en commençant par un simple accroissement de la surveillance et un suivi plus attentif. Si l'on entend par intervention cette vaste gamme de mesures, il est alors certainement dans l'intérêt public que les autorités de réglementation interviennent, resserrent la surveillance et intensifient le contrôle dès les premiers signes de difficulté. Elles seront alors suffisamment bien informées de ce qui se passe au sein de l'institution pour trouver une zone de confort et donner le temps au secteur privé de trouver une solution, évitant ainsi le plus longtemps possible d'avoir à en venir à une prise de contrôle. En intervenant très tôt, on repousse en fait l'intervention d'un autre genre. C'est peut-être la meilleure façon de procéder.

Sur le deuxième thème, celui des solutions pour la «viabilité de l'exploitation», les membres du comité savent sans doute qu'aux États-Unis les autorités de réglementation peuvent, lorsqu'elles prennent en main une institution, élaborer un plan qui permettra à celle-ci de continuer d'exister lorsque sera levé le contrôle du réglementateur. Elle aura peut-être une nouvelle direction, de nouveaux propriétaires et de nouveaux capitaux, mais l'institution elle-même aura survécu, en un certain sens.

Il y a eu ces dernières années plusieurs exemples de ce type. Les mieux connus sont celui de la *Mutual Benefit* et celui de la *First Capital*, qui avaient fait l'objet d'importantes (et l'on peut dire de déplaisantes) prises de contrôle. Mais dans chacun de ces deux cas, au bout d'un certain temps, des plans furent élaborés, les idées du secteur privé prévalurent et les deux sociétés finirent par se libérer de la tutelle des réglementateurs.

Je connais particulièrement bien le dossier de la *First Capital* puisque je faisais partie de l'équipe de consultation de la J.P. Morgan qui a collaboré avec la *Pacific Mutual* dans sa tentative pour «assainir» la *First Capital*. Si, lorsqu'une compagnie d'assurance a des difficultés avec son portefeuille d'actif, comme c'était le cas tant pour la *Mutual Benefit* que pour la *First Capital*, on opte pour la liquidation rapide et on essaie de régler les sinistres le plus vite possible, on en vient probablement à vendre des actifs non liquides, tels des biens immobiliers ou des obligations à haut rendement, au pire moment possible. Si, par contre, on accepte un plan d'assainissement, on se donne la possibilité de réaliser les actifs à un meilleur prix, avec le temps, et on protège finalement mieux les intérêts des détenteurs de police et ce à peu ou pas de frais pour le public et pour les autres

## [Texte]

Third, I should like to touch on the issue of enhanced disclosure, an issue which, in the United States, would be called a "motherhood" issue. It is one of those issues that it is difficult to come out against. "How can you be against enhanced disclosure?" That is my starting point as well.

However, one should not think of enhanced disclosure in and of itself as a panacea, particularly in the case of the life insurance industry where a typical purchaser may be a middle-income individual with no great degree of financial sophistication. Having reams of additional pages of detailed break downs of an investment portfolio or actuarial reports on the characteristics of liabilities would do nothing more than frighten such a person.

I am sure you are familiar with surveys that exist in the United States — and I would be surprised if similar surveys had not been done here in Canada — that indicate a fairly large proportion of the U.S. public believes that money market mutual funds are insured and are totally guaranteed. Similarly, some people who have enough money to invest to buy a bond of some kind are amazed to learn that it can fluctuate in value. With this level of financial sophistication, you should not think enhanced disclosure in and of itself is a solution to the problem. It is useful; it cannot hurt; but it is not a panacea.

Finally, I have a couple of observations regarding concentration of risk. First, it is not unrelated to the question of enhanced disclosure. There have been instances in the United States where, after the fact, it has become clear that a company that may show a certain number of mortgages on its portfolio also winds up having significant equity ownership positions in projects related to those mortgages. You might not realize that if you do not have enhanced disclosure. Enhanced disclosure can sometimes shed light on concentration of risk where otherwise it would not be obvious.

This can be a real problem in that, for example with Mutual Benefit, one of the factors that contributed to its problems was the fact that it had an extraordinary concentration of its investment portfolio tied up in one highly illiquid real estate investment. I forget the exact numbers, but it was some unconscionable level. This is not simply a theoretical issue. At least one firm has gone under in part because of concentration of risk.

That being said, it does not seem to be obvious that it flows from that that there should automatically be explicit, further regulatory guidelines, rules, or whatever, to deal with the problem. In recent years in the United States — in particular since the demise of Mutual Benefit, First Capital and First Executive — the rating agencies have become more attuned to and vigilant on this very issue of concentration of risk. In some sense, the rating agencies have begun to do the work of the regulators in this regard.

## [Translation]

compagnies d'assurance. C'est donc un avantage réel. Je ne vois pas quels inconvénients il pourrait y avoir.

Troisièmement, j'aimerais parler de la plus grande transparence, question qui, aux États-Unis, serait considérée «sacro-sainte». Il est difficile d'être contre. «Comment peut-on être contre une plus grande transparence?» C'est aussi mon point de vue.

Cependant, il ne faut pas y voir une panacée, surtout en ce qui concerne le secteur de l'assurance-vie, où le client type est une personne de revenus moyens, sans connaissance approfondie du monde financier. Remettre à ce client une liasse de documents sur la ventilation détaillée d'un portefeuille de placements, ou encore des rapports actuariels sur les caractéristiques du passif, ne ferait que l'effrayer.

Je suis sûr que vous connaissez les sondages qui ont été réalisés aux États-Unis (et je serais étonné qu'on n'en ait pas fait autant au Canada) et qui révèlent qu'un fort pourcentage du public américain est convaincu que les fonds mutuels du marché monétaire sont assurés et pleinement garantis. De même, certaines personnes qui ont suffisamment d'argent pour acheter une obligation quelconque apprennent avec grand étonnement que sa valeur peut fluctuer. Avec pareil niveau de connaissance, il ne faut pas s'imaginer qu'une plus grande transparence suffira à résoudre le problème. C'est utile; ça ne peut pas faire de mal, mais ce n'est pas la panacée.

Enfin, j'aimerais dire quelques mots à propos de la concentration du risque. Tout d'abord, la question n'est pas tout à fait étrangère à celle de la plus grande transparence. Aux États-Unis, il est arrivé que l'on s'aperçoive, *a posteriori*, qu'une compagnie qui détenait un certain nombre d'hypothèques en portefeuille se trouvait détenir également une participation importante dans les projets correspondants. Sans une obligation de renseignement accrue, on pourrait ne pas le savoir. Une plus grande transparence peut parfois mettre en lumière une concentration du risque qui serait autrement passée inaperçue.

Cela peut présenter un véritable problème puisqu'un des facteurs qui a contribué aux difficultés qu'a connues la *Mutual Benefit*, par exemple, était l'énorme concentration de son portefeuille sur un placement immobilier qui n'avait aucune liquidité. Je n'ai plus en tête les chiffres exacts, mais c'était inouï. Le problème n'est pas seulement d'ordre théorique. Au moins une entreprise a fait faillite en partie à cause d'une trop forte concentration du risque.

Cela dit, il n'en découle pas nécessairement qu'il faille imposer automatiquement des lignes directrices ou des règles supplémentaires ou plus strictes. Au cours des dernières années, aux États-Unis (en particulier depuis la faillite de *Mutual Benefit*, *First Capital* et *First Executive*) les agences de notation sont plus conscientes du problème que présente la concentration du risque, et elles y prêtent une plus grande attention. En un sens, elles se sont mises à faire le travail des autorités de réglementation en la matière.



## [Text]

Second, I would raise the issue that it is not always unambiguously a bad thing to have concentration of risk. For example, it is often thought that, just as you have a diversity of assets, you should have a diversity on the liability side. In other words, you should not have all of your liabilities concentrated in the hands of a few purchasers of the insurance. At the same time, in a period of trouble, it may well be the case that it is easier for a management to communicate with a handful of sophisticated, large holders of, say, GIC liabilities of an institution or another type of liability. They can tell their story and calm the waters, allowing them to get through a troubled situation better than they might if they had large number of small holders who might be more prone to start a run on the bank. It is not unambiguous to me that concentration is always a bad thing.

That sums up the points I have gone into in more detail in my brief.

In summation, I should like to make two observations. First, there is no completely ideal solution to any of these regulatory issues. Second, you are dealing with trade offs and judgments. The most that Mr. McSherry, myself and the other witnesses can do is try to give you some more factual backgrounds and insights as to what those trade offs might be.

In a note of perspective I should add that when I was coming through immigration yesterday the pleasant, professional young man who checked my passport asked me what I would be doing here. I explained that I was to be taking part in parliamentary testimony. He then wanted to know if I was leaving anything behind in Canada. I said that I planned to leave a copy of my testimony. He immediately said, "Yes, but are you leaving anything of value behind?" I end on that note.

**Mr. James McSherry, Vice President and Director, Wood Gundy Inc.:** Like Mr. Froewiss, I, too, will highlight some of the comments made in the written submission I sent to the members of the committee.

As I noted in those remarks, my perspective on the issues that you are looking at is that of a capital markets participant, business broker and corporate adviser in the Canadian financial services marketplace.

In that capacity, I generally have a relatively narrow and specific interest in the regulatory environment in which companies work. First, I am interested in the implications of that regulatory environment on the attractiveness of those companies, or, in particular, the capital market sectors; and the implications it might have for the M and A activity we might undertake.

Second, I focus on what structures can or cannot be presented to the marketplace as a result of the rules and regulations under which companies operate.

In regard to both of these considerations, I would make one relatively general comment: Capital markets do not favour extraneous uncertainty. Ultimately, investors will choose those investment opportunities that offer the best return for the perceived level of risk. A stable and predictable regulatory

## [Traduction]

Deuxièmement, je dirais qu'il n'est pas toujours nécessairement mauvais de concentrer le risque. Par exemple, on estime souvent qu'il faut varier les éléments de passif tout comme on varie les éléments d'actif. Autrement dit, il est préférable de ne pas concentrer tous ses éléments de passif dans les mains de quelques acheteurs. En même temps, lorsque la compagnie est en difficulté, il est peut-être plus facile pour les gestionnaires de communiquer avec une poignée de gros détenteurs éclairés de CPG d'une institution, par exemple, ou d'autres éléments de passif. Ils peuvent expliquer la situation et calmer le jeu, et s'en tirer mieux que s'ils n'avaient eu à traiter avec un grand nombre de petits détenteurs qui auraient été tentés de se ruer sur les guichets. À mon avis, il n'est pas certain que la concentration soit toujours une mauvaise chose.

Cela résume les sujets dont je traite de façon beaucoup plus détaillée dans mon mémoire.

En conclusion, j'aimerais faire deux observations. Premièrement, il n'existe pas de solution idéale à ces problèmes de réglementation. Deuxièmement, il faudra faire des compromis et trancher. Monsieur McSherry et moi-même, comme les autres témoins, ne pouvons qu'essayer de vous donner des informations et des suggestions sur les compromis possibles.

À titre anecdotique, je me permets d'ajouter que lorsque j'ai passé les contrôles d'immigration hier, le jeune homme, poli et professionnel, qui a examiné mon passeport m'a demandé ce que j'étais venu faire au Canada. Je lui ai expliqué que je devais témoigner au Parlement. Il m'a demandé si j'avais l'intention de laisser quelque chose au Canada. Je lui ai dit que j'entendais laisser un exemplaire de mon texte. Il a immédiatement rétorqué: «Oui, mais entendez-vous laisser quelque chose de valeur?» Je conclus sur cette note.

**M. James McSherry, vice-président et directeur, Wood Gundy Inc.:** Tout comme M. Froewiss, j'ai moi aussi l'intention de mettre en relief les principaux points du mémoire que j'ai envoyé aux membres du comité.

Comme je le disais dans ce texte, j'apporte dans ce débat la perspective d'un intervenant sur les marchés financiers, d'un agent d'affaires et d'un conseiller d'entreprise sur le marché canadien des services financiers.

À ce titre, mon intérêt pour le cadre de réglementation dans lequel opèrent les entreprises est relativement limité et spécifique. Tout d'abord, je m'intéresse aux conséquences du régime réglementaire sur l'attrait de ces entreprises ou, en particulier, du marché des capitaux; et les conséquences qu'il peut avoir pour nos activités éventuelles de fusions et acquisitions.

Deuxièmement, je m'intéresse aux structures qui peuvent ou non être offertes au marché en raison de la réglementation imposée aux entreprises.

De ces deux points de vue, je souhaite faire un commentaire de portée relativement générale: les marchés financiers n'apprécient pas l'incertitude causée par des forces extérieures. En fin de compte, les investisseurs choisiront les placements qui offrent le meilleur rendement en fonction du risque perçu. Une réglementa-

*[Texte]*

environment is more hospitable to both capital investment and restructuring activity.

While the capital markets may have a preference for one regulatory solution or direction over another, their primary interest is in transparency, both in the application of rules, and future policy directions.

While one might argue that the instrument was relatively blunt, the Confederation Life situation has sent a couple of messages to the marketplace about the future direction of regulatory policy in Canada. The first message is that the "two big to fail" doctrine is no longer sacrosanct. The strengths of this message may be tempered somewhat by the fact that a good portion of Confederation Life's business was done outside Canada. Nonetheless, the capital markets have interpreted it in this way.

The second message is that the Canadian regulatory approach is moving in the direction of market discipline and away from back-room solutions and absolute protection.

Clearly, the entire regulatory system has not been reoriented to this new approach. However, if this is the trend in regulation, I would recommend that the other changes you are contemplating reinforce this message.

I agree with the comments that have been made by other witnesses that the Canadian life insurance industry is, on the whole, quite strong. At the same time, it faces a number of challenges, including continued exposure to commercial real estate, declining consumer demand for traditional life insurance products, and increasing sales of lower-margin savings products.

Under these circumstances, earning an adequate rate of return will be challenging for a number of companies. Exploring innovative approaches to the manufacturing, distribution and asset management activities involved in providing life insurance and savings products may be the most attractive alternative for a number of companies. As an example of this, I would direct you toward mutual fund management companies which concentrate their efforts on the manufacturing and marketing of mutual fund products, and either rent or contract out both the investment management and distribution of those products.

Certainly, in Canada, the capital markets have never really focused on life insurance companies as issuers of securities. The expanded capital-raising powers made available under the 1992 revisions of the Insurance Companies Act, however, have raised the issuing profile of these companies. Unfortunately, these expanded powers coincided with a major decline in real estate values.

This phenomenon touched almost all participants in the capital markets, making them wary of any potential, either direct or indirect, increase in their real estate exposure. In this environment, insurance companies, despite quite high quality credit ratings, are viewed as less attractive investment alternatives.

*[Translation]*

tion stable et prévisible est plus attrayante tant pour les immobilisations que pour les restructurations.

Si les marchés financiers peuvent préférer une solution ou une orientation à une autre, ce qu'ils recherchent avant tout, c'est la transparence, tant au niveau de l'application des règlements que dans l'orientation des politiques.

Si l'on peut trouver que l'instrument était relativement tranchant, il n'en reste pas moins que la situation de la Confédération-vie a envoyé au marché quelques signaux quant à l'orientation future de la politique de réglementation au Canada. Tout d'abord, elle a signalé que le principe du «trop gros pour tomber» n'était plus sacro-saint. La force du message est peut-être quelque peu tempérée du fait qu'une grande partie des opérations de la Confédération-vie se déroulait à l'étranger. Néanmoins, c'est ainsi que l'ont compris les marchés financiers.

Le deuxième message, c'est que la réglementation canadienne s'oriente vers la discipline du marché et se détourne des solutions de coulisses et de la protection absolue.

Il est bien évident que le système n'a pas encore été tout entier réorienté en ce sens. Toutefois, si c'est la tendance, je recommande que les autres changements que vous envisagez aillent dans le même sens.

Je partage le point de vue des autres témoins qui ont dit que le secteur canadien de l'assurance-vie est sain. Il connaît néanmoins certains problèmes, notamment en raison de son engagement dans le secteur de l'immobilier commercial, de la baisse de la demande pour les produits traditionnels de l'assurance-vie, et de l'augmentation du volume des produits d'épargne à faible marge bénéficiaire.

Dans ces circonstances, un certain nombre de compagnies auront du mal à obtenir un taux de rendement suffisant. Pour certaines, la solution la plus intéressante pourrait bien être de trouver de nouvelles approches aux activités de préparation, de distribution et de gestion des biens concernant l'offre de produits d'assurance-vie et d'épargne. À titre d'exemple, je mentionnerai les compagnies de gestion de fonds mutuels qui se concentrent entièrement sur le montage et la commercialisation de produits de fonds mutuels et qui sous-traitent à la fois les activités de gestion des placements et de distribution des produits.

Il est certain qu'au Canada les marchés financiers n'ont jamais vraiment considéré les compagnies d'assurance-vie comme des émettrices de titres. Les nouveaux pouvoirs de mobilisation de fonds qui leur ont été conférés par les modifications apportées en 1992 à la Loi sur les compagnies d'assurance ont cependant rehaussé leur profil dans ce secteur. Malheureusement, ces nouveaux pouvoirs ont coïncidé avec la forte baisse des valeurs immobilières.

Presque tous les participants aux marchés financiers en ont été touchés, ce qui les a prévenus contre tout accroissement de leur engagement direct ou indirect dans le secteur immobilier. Dans pareil climat, les compagnies d'assurance sont moins intéressantes, et ce malgré leur excellente cote de crédit.



*[Text]*

Recent life insurance company failures have done nothing to dissuade investors from that view. I believe that life insurance companies will need access to the capital markets in the future. While the investment environment may be hostile today, I believe companies should take this opportunity to market themselves to the capital markets so that when the impression of real estate changes, they will be ready to access the markets.

The issue of demutualization as a means of expanding the access to capital for mutual insurance companies has been discussed here extensively. I am sympathetic to the view that demutualization is tremendously complicated, time-consuming, and expensive for international insurance companies.

I am, however, not sure what the alternative is, given the likely demands of the capital markets, as it considers expanded equity investment in the life insurance industry.

Unfortunately, Canada does not offer perpetual preferred share capital to any issuers, yet it is this type of capital that best suits a mutual insurance company's needs for high quality regulatory capital.

Given the abundance of investment opportunities, suppliers of capital are reluctant to compromise their investment principles in order to accommodate the regulatory barriers faced by issuers.

The topic of financial disclosure on life insurance companies has also been discussed. I strongly support the recommendation that additional uniform disclosure be available on all companies. I also agree that the mere existence of additional information will not prevent future life insurance company failures. As Mr. Cantor indicated in his remarks, Confederation Life already complied with a high standard of public disclosure by virtue of its reporting issuer status.

The same level of disclosure was also available for a number of other public financial institutions that had difficulty over the last few years.

I would also support the publication of MCCR ratios. I recognize that no single number, nor indeed numbers in particular, can adequately convey the strengths of a financial institution or life insurance company.

I believe this is also true of deposit-taking institutions, but this does not prevent the publication of BIS capital ratios. In many instances, these ratios are supplemented by other public credit-rating reports which may not be available for all insurance companies. On balance, I am still in favour of publicizing MCCR ratios as a measure of capital strength.

In my opinion, increased disclosure alone will not influence consumer behaviour. In this regard, I know the committee has considered the merits of coinsurance in consumer protection plans. While it is very difficult for a consumer to judge the true financial strength of a financial institution, the potential influence

*[Traduction]*

Les récentes faillites de compagnies d'assurance-vie n'ont rien fait pour rassurer les investisseurs. Je suis convaincu que ces compagnies auront à l'avenir besoin des marchés financiers. Et si le climat leur est hostile aujourd'hui, je crois qu'elles devraient saisir l'occasion de préparer le terrain et de se positionner sur les marchés financiers pour être prêtes lorsque l'attitude à l'égard de l'immobilier changera.

On a abondamment parlé ici même de la démutualisation en tant que moyen pour les mutuelles d'avoir accès aux capitaux. Je suis d'avis que c'est une solution extrêmement complexe, longue et coûteuse pour les sociétés d'assurance internationales.

Mais je ne vois pas vraiment d'autre solution, compte tenu des demandes qui s'exerceront probablement sur les marchés financiers, lorsque ceux-ci examineront la possibilité d'accroître les placements en actions dans le secteur de l'assurance-vie.

Malheureusement, le Canada n'offre pas de capital-actions privilégié perpétuel, quel que soit l'émetteur; c'est pourtant là le type de capital le mieux adapté pour fournir aux compagnies d'assurance mutuelles les fonds de qualité dont elles ont besoin.

Vu les innombrables possibilités de placement, les fournisseurs de capitaux sont peu enclins à faire des entorses à leurs principes en matière de placement pour rendre service aux émetteurs aux prises avec la réglementation.

On a aussi parlé d'obliger les compagnies d'assurance-vie à divulguer plus de renseignements financiers. Je m'associe sans réserve à la recommandation en faveur d'une divulgation uniforme accrue touchant toutes les compagnies. Je suis également d'avis que le simple fait de fournir des données supplémentaires n'empêchera pas à l'avenir les compagnies d'assurance-vie de faire faillite. Comme l'a dit M. Cantor, la Confédération-vie, en sa qualité d'émetteur assujéti, respectait déjà des normes très strictes en matière d'information du public.

Le même degré de transparence financière avait également été atteint par plusieurs autres institutions financières qui ont connu des difficultés au cours des dernières années.

Je suis également en faveur de la publication des ratios de MMRCE. Je suis conscient du fait qu'aucun chiffre en soi, ni même des chiffres spécifiques, ne permet vraiment de se faire une idée de la situation d'une institution financière ou d'une compagnie d'assurance-vie.

C'est vrai également pour les institutions de dépôt, mais cela ne les empêche pas de publier les ratios de capitaux de la BRI. Bien souvent, à ces rapports viennent s'ajouter ceux d'autres organismes publics de notation, qui ne sont pas nécessairement disponibles pour toutes les compagnies d'assurance-vie. Dans l'ensemble, je reste favorable à la publication des ratios de MMRCE afin de permettre d'évaluer la santé financière d'une institution.

À mon avis, une plus grande transparence ne suffira pas à elle seule à influencer le client. À ce propos, je sais que le comité a examiné les mérites de la coassurance dans les projets de protection du consommateur. S'il est extrêmement difficile pour le client de se faire une juste idée de la situation financière d'une

[Texte]

of a coinsurance plan on consumer choices may well motivate institutions to operate in a way that enhances customer protection.

The final issues on which I would like to comment are the power of regulators to intervene early in a potentially distressed situation, and the power to pursue "going concern" solutions.

I am in favour of giving the regulator the power to intervene early. I also agree with Mr. Froewiss' comments as to what the definition of intervention should be and that some flexibility should be available in that regard.

It is unclear to me, however, that such action can be triggered by merely quantitative measures at the time of intervention. Exercising these powers will necessarily require judgment on the part of the regulator.

There is no magic solution to minimizing the potential loss once an institution gets into trouble. However, I believe that providing the regulator with the power to pursue going concern solutions would be a very useful addition to the early intervention powers we have discussed. The primary benefit of this would be to avoid the large gap which exists today between the going concern value of an insurance company and its liquidation value.

This concludes my verbal remarks. I would be pleased to answer any questions you might have.

**The Chairman:** Thank you, Mr. McSherry.

May I say to the two witnesses, even if a question is directed to one of you, if the other feels he would like to make an additional comment, that would be helpful.

**Senator Kolber:** We are happy to welcome you both to Canada. Although we have discussed intervention in some detail, it is still a very fuzzy subject in my mind. Mr. Froewiss, you admit you are short on firm recommendations, but perhaps that is just the nature of the beast. You say you think this process worked well in the case of Confederation Life.

My problem is that, in my opinion, nothing worked well in the case of Confederation Life. We are not here to lay blame; we are here to learn, and to see how we can avoid that happening again.

Many witnesses have told us, including both of you learned gentlemen, that the question of intervention is a lot more of an art than a science. Surely, we could establish some guideposts to take a little of the art out of it and establish a little more science to it. As you point out, Mr. McSherry, Confederation was very good in its disclosure procedures. However, what was it that they were disclosing?

We have looked at numbers dating back to 1988, six years ago, which showed 69.2 of their assets in mortgages. I would have to say, as a prudent regulator, I would at least want to know about

[Translation]

institution, le poids que peut avoir pour le client l'existence d'un plan de coassurance pourrait bien inciter les institutions à agir de manière à mieux protéger le consommateur.

Enfin, j'aimerais parler du pouvoir d'intervention des réglementateurs dès les premiers signes de difficulté, et du pouvoir d'adopter des solutions fondées sur la viabilité.

Je suis en faveur d'une intervention immédiate des autorités de réglementation. Je fais mienne la définition qu'a donnée M. Froewiss de l'intervention et j'estime avec lui qu'il faut permettre une certaine flexibilité en la matière.

Toutefois, je ne suis pas certain que ce type d'intervention puisse être justifié en fonction de mesures purement quantitatives prises sur le moment. Pour exercer ces pouvoirs, les autorités de réglementation devront nécessairement faire preuve de discernement.

Il n'existe pas de solution magique pour limiter les pertes potentielles lorsqu'une institution se trouve en difficulté. J'estime toutefois qu'il serait extrêmement utile de compléter les pouvoirs d'intervention précoces dont nous avons déjà parlé par le pouvoir, pour les autorités de réglementation, de chercher des solutions fondées sur la viabilité future de l'entreprise. Cela présente surtout l'avantage d'éviter le vaste écart qui se creuse actuellement entre la valeur d'exploitation d'une compagnie d'assurance-vie et sa valeur de liquidation.

Voilà qui termine mon exposé. Je répondrai avec plaisir à vos questions.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur McSherry.

Messieurs, même si une question est adressée à l'un de vous, l'autre pourra intervenir s'il estime avoir un complément d'information utile.

**Le sénateur Kolber:** Soyez tous deux les bienvenus au Canada. Bien que nous ayons déjà beaucoup parlé d'intervention, la notion reste très trouble dans mon esprit. Monsieur Froewiss, vous reconnaissez avoir peu de recommandations concrètes à offrir, mais c'est peut-être simplement à cause de la nature du problème. Vous dites qu'à votre avis le processus a bien fonctionné dans le cas de la Confédération-vie.

Seulement voilà, d'après moi, rien n'a bien fonctionné dans le cas de la Confédération-vie. Notre but n'est pas de trouver des coupables, mais de comprendre et de voir comment on peut éviter que ce genre de chose se reproduise.

Bien des témoins nous ont dit, comme vous deux aujourd'hui, que l'intervention relève davantage de l'art que de la science. Il doit pourtant être possible de fixer quelques jalons pour rendre l'exercice un peu moins artistique et un peu plus scientifique. Comme vous l'avez fait remarquer, M. McSherry, la Confédération-vie avait très bien respecté ses obligations d'information. Mais quels renseignements donnait-elle?

Nous avons vu des chiffres qui remontaient à 1988, il y a six ans, et qui indiquaient que 69,2 p. 100 de l'actif de la compagnie étaient placés sous forme d'hypothèques. Une autorité de



[Text]

that. Could we not establish rules that one could not have more than 35 per cent of assets in one area?

I do not think it is good enough to allow all financial institutions to only self-regulate. In the conflict of doing the prudent thing versus the quest for profit, stock-listed companies, certainly, sometimes go too far in one direction. We saw that in the real estate industry. Why can we not come up with tests which are slightly more objective? For example, years ago, many banks had more exposure to the real estate industry than their entire equity was worth. You would think that was an imprudent thing to do. I admit that we have the benefit of hindsight. Not everyone foresaw the incredible meltdown in the real estate industry. However, in order to prevent management from doing unnecessarily stupid things again, I would hope some kind of objective tests would have to be met.

You say, Mr. Froewiss, that sometimes concentration is not always a bad thing. That is obvious. If you had all your assets in, let us say, gold when it was \$200 an ounce, that would have been a wonderful thing, or if you had all your assets invested in an office building guaranteed by the United States government for the next 40 years, that would be a good area in which to be concentrated. There are many examples which we could both dream of. However, in the real politic of business, these situations do not seem to occur.

I believe we must establish objective criteria. I would like to hear about that from both of you gentlemen.

There is no question that, back in 1988, the Confederation ratings were lousy.

I understand from what you say in your brief that when you intervene it should be done discretely to avoid adverse publicity which may end in a situation where you have a self-fulfilling prophesy. However, it is better to realize a self-fulfilling prophesy in the early stages than to have a bankruptcy later.

**Mr. Froewiss:** If I heard you correctly, senator, I believe you touched on three separate issues in your comments. Let me see if I can weave the remarks together.

You mentioned the issue of self-regulation and not wishing to rely solely on that. You also mentioned the concentration rules and the issue related to the timing of intervention.

I do not think either of us is making the case here that there should be no regulation of the financial services industry. I certainly would not have construed anything I had written or said as suggesting that only self-regulation is what is required.

The point I was attempting to make, however, was that with hindsight, as you say senator, and with the benefit of unfortunate situations, the rating agencies have started to play a role that has a regulatory aspect to it.

In this industry, particularly in this environment, consumers of insurance are keenly aware of ratings in a way they were not five to eight years ago. It used to be that, with respect to an insurance

[Traduction]

réglementation prudente devrait poser des questions, me semble-t-il. Ne pourrions-nous pas établir des règles prévoyant de limiter à 35 p. 100 la concentration des éléments d'actif dans un secteur?

Il ne me paraît pas bon de laisser toutes les institutions financières s'autoréglementer. Lorsqu'il y a un conflit entre la prudence et les bénéfices, il arrive parfois que les compagnies, celles qui sont cotées en bourse tout au moins, penchent trop lourdement dans le sens des bénéfices. Nous l'avons constaté dans le secteur immobilier. Pourquoi ne pouvons-nous pas trouver des tests un peu plus objectifs? Par exemple, il y a quelques années, de nombreuses banques avaient engagé dans le secteur immobilier des sommes supérieures à la valeur totale de leurs capitaux propres. Cela me paraît extrêmement imprudent. Bien entendu, nous avons l'avantage de juger *a posteriori*. Tout le monde n'avait pas su prévoir l'incroyable effondrement du secteur immobilier. Mais il me semble que pour empêcher que des administrateurs ne commettent à nouveau des erreurs stupides, il devrait être possible de trouver des mesures objectives.

Monsieur Froewiss, vous avez dit que la concentration n'est pas toujours une mauvaise chose. C'est évident. Si vous aviez placé tous vos biens en or lorsqu'il était à 200 \$ l'once, vous auriez fait une affaire extraordinaire; ou encore si vous aviez tout placé dans un édifice à bureau garanti par le gouvernement des États-Unis pendant 40 ans, vous n'auriez pas mal concentré vos affaires. Et il y a bien d'autres exemples dont on peut rêver. Mais ces situations ne semblent pas se produire dans la réalité des affaires.

J'estime qu'il faut établir des critères objectifs. J'aimerais avoir votre avis là dessus.

Il est certain qu'en 1988 les ratios d'investissement de la Confédération-vie étaient lamentables.

Je comprends d'après ce que vous expliquez dans votre mémoire que toute intervention doit être discrète afin d'éviter la mauvaise publicité qui précipiterait la réalisation de la prophétie. Mais il me paraît préférable que la prophétie se réalise très vite, plutôt que d'aboutir à une faillite.

**M. Froewiss:** Si je vous ai bien compris, sénateur, vous avez abordé trois sujets différents. Je vais essayer d'entrelacer les réponses.

Vous avez parlé d'autoréglementation et vous dites qu'il n'est pas souhaitable de s'appuyer entièrement sur ce système. Vous avez mentionné également les règles concernant la concentration et la question de l'opportunité de l'intervention.

Je crois que ni l'un ni l'autre n'avons voulu dire que le secteur des services financiers ne doit être assujéti à aucune réglementation. Ce que j'ai pu dire ou écrire ne doit pas être interprété comme une défense de la seule autoréglementation.

Ce que j'ai voulu dire plutôt c'est qu'*a posteriori*, comme vous l'avez dit vous-même, sénateur, sur l'expérience de situations malheureuses, les agences de notation ont pris sur elles de jouer un rôle de réglementation.

Dans ce secteur, et particulièrement dans ce climat, les clients sont très au fait des cotes, alors qu'ils ne l'étaient pas il y a cinq ou huit ans. Autrefois, personne n'avait la moindre idée de la cote

## [Texte]

policy, nobody had a clue what the rating was. It is also the case that the ratings were a good deal higher ten years ago. To the extent that people focus on ratings now, and the rating agencies focus on many of the same issues you were alluding to, it seems to me that an additional force is supporting the regulatory effort. That is simply the point I was attempting to make.

With respect to the issue of numerical quantification of asset concentration, let us assume you chose the number of 35 per cent in the asset class. There is nothing unreasonable in making such a rule. Surely, a good deal of economic and finance theory would suggest that a rule of thumb along those lines is probably a good thing. I was simply trying to say that, once you get down to specific definitions, it becomes a little more difficult than it would when you start at the global level with 35 per cent.

I gave an example where a business may have a concentration that it does not immediately recognize because it has mortgages and equity interest in the same property. Does that get through your net, or not? It is not a trivial issue to define these standards.

There is nothing magical about these standards. If this committee or the regulators in their wisdom and judgment came up with broad numbers on asset concentration, as I say, I do not think these could be challenged on *a priori* grounds. There is nothing specific I can point to that says, "This is the right number and here is where you start."

We all recognize overconcentration when we see it. However, getting much beyond that is a difficult issue. I do not know that I can provide precise guidance, nor would it really be my role as an outsider to tell Canadian regulators what Canadian institutions ought to be doing in that regard.

With respect to intervention, the point I was making is simply that there are a wide variety of types of intervention. I wanted to ensure that, when talking about whether or not it would be good to intervene early, we would distinguished whether we meant coming in and taking the keys versus coming in and taking a close look.

I find myself strongly in favour of the latter, coming in early to watch more closely, to make sure that the concentration ratio you threw out a few minutes ago, senator, does not occur; or, if you see it starting to occur, to take action early. That is very different from coming in and seizing early.

The point I was attempting to make with respect to Confederation's situation was that, to the extent regulators were monitoring in an enhanced way over the last 12 months, they were in a position to allow the search for a private-sector solution to continue further than they might have been able to do had they not been getting the additional information or had they been sitting thinking "I do not know what is going on so we better go in and take over." Although the ultimate outcome was surely not what anyone desired in that situation, the process was working.

## [Translation]

de crédit d'une compagnie d'assurance. Il est vrai aussi qu'il y a une dizaine d'années les cotes étaient beaucoup plus fortes. Dans la mesure où actuellement les gens prêtent davantage attention aux cotes, et dans la mesure où les agences de notation prennent en compte les mêmes éléments que vous avez mentionnés, je dirais que la réglementation a un nouveau pilier sur lequel s'appuyer. C'est tout ce que j'ai voulu dire.

Quant à la question de quantifier la concentration des éléments d'actif, supposons que l'on retienne la limite des 35 p. 100 que vous avez mentionnée. Elle n'est pas du tout déraisonnable. Je ne doute pas que bon nombre de théoriciens de l'économie et des finances y verraient une bonne règle générale. J'essayais simplement de faire remarquer qu'à partir du moment où l'on arrête des définitions précises, c'est un peu plus difficile que ce ne le serait au niveau général, si l'on commence avec 35 p. 100.

J'ai donné l'exemple d'une entreprise où la concentration n'est peut-être pas immédiatement évidente parce qu'elle détient des hypothèques et des participations dans une même propriété. Passerait-elle à travers votre filet? Définir ces normes n'est pas une tâche simple.

De surcroît, ces normes n'ont rien de magique. Si le comité ou les organismes de réglementation, dans leur sagesse, fixaient des chiffres généraux touchant la concentration des actifs, je ne pense pas qu'on pourrait les contester *a priori*. Rien ne me permettrait de déclarer: «Voilà le seuil idéal.»

Nous sommes tous capables de reconnaître un exemple de concentration excessive. Mais c'est difficile d'affiner l'analyse. Je ne sais pas si je peux vous donner des conseils précis, et je ne suis pas sûr qu'il m'appartienne, en tant qu'étranger, de dire aux autorités de réglementation canadiennes ce que devraient faire les institutions canadiennes sur ce point.

Quant à la question de l'intervention, j'ai simplement voulu dire qu'il pouvait y avoir différents types d'intervention. J'ai simplement voulu m'assurer que, lorsqu'il est question de savoir s'il est bon ou non d'intervenir rapidement, on sache si par intervenir on entend «prendre les clés» ou «regarder de plus près».

Je penche vivement pour la deuxième solution, celle du suivi plus attentif, pour éviter qu'on arrive à ce taux de concentration que vous avez mentionné tout à l'heure, sénateur; et si on s'aperçoit que les événements vont en ce sens, pour prendre des mesures immédiatement. Ce n'est pas du tout la même chose que d'intervenir rapidement pour prendre le contrôle de l'entreprise.

À propos de la Confédération-vie, j'ai voulu dire que les autorités de réglementation, parce qu'elles suivaient la situation de très près depuis 12 mois, ont pu laisser plus de temps pour chercher une solution dans le secteur privé qu'elles n'auraient pu le faire si elles n'avaient pas obtenu des renseignements supplémentaires ou si elles avaient été en marge à se dire «ne sachant pas ce qui se passe, il vaut mieux intervenir et prendre les choses en main.» Même si l'issue n'a pas été celle qu'on aurait pu souhaiter, le processus a fonctionné.



*[Text]*

**Senator Kolber:** The regulators, in a sense, have their hands tied because they, perhaps, do not have a large enough staff or an expert enough staff to properly analyze the problem.

Insurance companies, up until quite recently, never marked their mortgages to market. When a company has billions of dollars worth of mortgages, I do not know where they would find enough staff to dissect each one so that they would know what is going on.

I would think that good-sized Canadian banks, which are regulated, would have about \$40 billion or \$50 billion in loans. How do you analyze that kind of portfolio? That is what bank management does at 8 o'clock every morning. Can you go in with ten people and expect to get an answer?

Except *in extremis*, can our regulating system warn us in advance of a problem, or can they only know after the fact? I have great qualms about the tools we give our regulators, the staff we give them, and the dimension of the problem. I can understand how they would manage in small institutions, but I do not know how they would do it in large institutions.

**Mr. Froewiss:** Perhaps the simplest and most honest answer is that this is, inherently, the problem the regulators face, particularly in an industry that has as many players as it has and is complex with respect to its global institutions and the assets it has.

The point Mr. McSherry and I were both making is that, sadly, there is no ideal, complete solution. No matter what you do, you must face the fact that somewhere in the future another insurance company will run into trouble in Canada, no matter what effort anyone makes in their best-faith attempt.

We are suggesting that, as you think about the issue of intervention, there are alternatives to walking in and taking over. I am not saying they are the solution. I am simply saying that, to the extent regulators enhance their information flow earlier, demand more information, get more information, they may be in a position to free up some of the resources that otherwise would be consumed by actually seizing an institution, which ultimately uses a lot more regulatory resources than early monitoring. That could, in some situations, at least correct the problem.

**Senator Kolber:** That is why I lean heavily toward more simplistic solutions such as fixed, firm ratios that are adhered to or someone blows the whistle.

**Mr. Froewiss:** I appreciate that. I understand your point.

**Mr. McSherry:** Financial institutions are creatures of the economies within which they operate.

The concern I have with quantitative limits is that, for example, if you put a limit on commercial real estate investments at 35 per cent of the total, and no more than 5 per cent of the

*[Traduction]*

**Le sénateur Kolber:** En un sens, les autorités de réglementation avaient les mains liées puisqu'elles ne disposaient pas des effectifs, ou des experts en nombre nécessaire pour bien analyser le problème.

Jusqu'à récemment, les compagnies d'assurance n'avaient jamais coté leurs hypothèques en bourse. Quand une société détient des milliards de dollars d'hypothèques, je ne sais pas qui pourrait avoir les ressources nécessaires pour analyser chacune d'entre elles et voir ce qui s'y passe vraiment.

Une banque canadienne de taille respectable, qui est assujettie à la réglementation, a probablement en portefeuille 40 à 50 milliards \$ de prêts. Comment peut-on analyser pareil portefeuille? C'est ce que fait la direction de la banque tous les matins à 8 h. Peut-on espérer y voir clair en envoyant dix personnes sur place?

Notre système de réglementation est-il en mesure de nous alerter à temps d'un problème, en dehors des cas extrêmes, ou ne peut-il nous informer qu'*a posteriori*? J'ai énormément de doutes quant à l'utilité des instruments que nous donnons à nos régulateurs, aux ressources humaines que nous leur accordons, face à la dimension du problème. J'imagine assez bien qu'ils puissent s'occuper des petites institutions, mais je ne vois pas ce qu'ils peuvent faire pour les grandes.

**M. Froewiss:** La réponse la plus simple et la plus honnête est sans doute de dire que c'est effectivement là le problème des organismes de réglementation, surtout dans un secteur où il y a tant d'intervenants et qui est si complexe de par la nature internationale des institutions et des avoirs.

Ce que M. McSherry et moi-même avons voulu dire c'est que, malheureusement, il n'existe pas de solution idéale et totale. Quoique vous fassiez, vous devez accepter le fait qu'un jour une autre compagnie d'assurance connaîtra des difficultés au Canada, quelle que soit la bonne volonté que l'on mette à essayer de l'empêcher.

Nous signalons simplement qu'en matière d'intervention, il est possible de faire autre chose que de venir prendre le contrôle des affaires. Je ne prétends pas que ces autres possibilités soient une solution. Je dis simplement que si les organismes de réglementation prennent très tôt des mesures pour mieux s'informer, exigent davantage d'information et l'obtiennent, ils seront peut-être en mesure d'utiliser ailleurs ces ressources qui seraient autrement consacrées à la prise de contrôle d'une institution, mesures qui utilisent finalement davantage de ressources qu'une surveillance précoce. Dans certains cas, cela pourrait au moins remédier au problème.

**Le sénateur Kolber:** C'est la raison pour laquelle je penche nettement en faveur des solutions simples, tels les ratios fixes et stricts qu'il faut respecter, sans quoi l'alerte est donnée.

**M. Froewiss:** Je comprends votre point de vue.

**M. McSherry:** Les institutions financières sont des créatures des économies au sein desquelles elles opèrent.

Le problème des limites quantitatives, de mon point de vue, c'est que si l'on impose une limite de 35 p. 100 sur les investissements dans l'immobilier commercial, et qu'on limite à

[Texte]

portfolio can be in any one geographic region, or no more than 10 per cent can be in any particular province, or if it is based on a ratio to GDP, or whatever it happens to be, you end up pushing money to places where, perhaps, it should not be invested. Then the cost of funds in one sector may go down relative to another as people chase opportunities in the pursuit of diversification. I think a financial institution that operates at very high leverage, as all of them do, requires diversification in all its activities. The prudent-person rules have been in place for a short period of time, but it would make sense that, as those investment rules are put together, diversification should be one of the key criteria that is used in establishing a portfolio.

To actually establish quantitative limits puts constraints on the flow of capital that are probably not warranted. You have to look at the governance process in any institution to determine whether products and services, and assets and liabilities are being originated on a basis that is consistent with both protecting the policyholders and producing a reasonable rate of return.

There are clearly situations where companies appear out of line on a ratio basis, and it may be that the regulator might use that to trigger further investigation of a particular area. As to whether it requires particular intervention at that point in time other than to steer their investigations in a particular direction, I think I would prefer that they pursue the latter approach rather than the former.

**Mr. Froewiss:** I would like to associate myself with Mr. McSherry's remarks. I think the way he has phrased it is particularly apt, that is, combining the two issues that you were addressing to use the quantitative approach as triggering monitoring as opposed to being in and of itself the absolute limit on where the portfolio is.

**Senator Kolber:** In 1989, every one of Confederation's ratios were totally out of whack with the rest of the industry. That was five years ago.

**Mr. McSherry:** It is probably the case that, in the spectrum of life insurance companies in Canada, as a result of that, they were receiving a level of regulatory scrutiny that exceeded that of the other companies on the charts.

**Senator Kolber:** It did not help.

**Mr. McSherry:** It did not help. As Mr. Froewiss has pointed out, the fact that they had information; the fact that they had been involved; the fact that the company had taken a series of actions as it related to other parts of their activities; the fact that they were taking steps to address those issues; in fact did help. It did not solve the problem, but it did help.

**Senator Kolber:** The patient died.

**The Chairman:** I have a question based on that remark. Mr. McSherry. The fact of the matter is that you can receive medical attention and still die, and you cannot necessarily draw the conclusion that the medical attention you received was not helpful.

**Mr. McSherry:** That is correct. The issue of liquidity has been pointed out as an issue of importance here. Liquidity is

[Translation]

5 p. 100 du portefeuille les investissements dans une zone géographique donnée, ou à 10 p. 100 dans une province donnée, ou si l'on prend pour point de référence le PIB, ou autre chose, on force des investissements là où ils n'ont peut-être rien à faire. Le coût du financement dans un secteur pourrait être plus faible que dans un autre simplement parce que les investisseurs cherchent des possibilités de diversification. Toute institution financière qui a un très fort levier d'exploitation, comme c'est toujours le cas, doit diversifier toutes ses activités. La règle de la personne prudente existe depuis peu, mais il me paraît logique qu'avec la mise en place de ces règles de placement la diversification devienne l'un des éléments essentiels de la création d'un portefeuille.

Fixer des limites quantitatives, c'est entraver de manière sans doute injustifiée le mouvement des capitaux. Il faut tenir compte de la méthode de gestion de l'institution pour déterminer si les produits et services, les éléments d'actif et de passif sont créés d'une manière qui assure à la fois la protection des détenteurs de police et l'obtention d'un taux de rendement raisonnable.

Il y a évidemment des cas où les ratios d'investissement d'une entreprise paraissent tout à fait disproportionnés, et il se peut que les autorités de réglementation saisissent le prétexte pour aller voir de plus près un secteur donné. Quant à savoir si cela nécessite une intervention dès ce moment, outre la simple enquête dans un sens donné, je préférerais qu'on l'évite.

**M. Froewiss:** Je partage entièrement l'opinion de M. McSherry. Il l'a particulièrement bien dit en répondant aux deux questions que vous avez soulevées pour proposer la limite quantitative comme seuil de surveillance, et non comme limite absolue d'investissement.

**Le sénateur Kolber:** En 1989, les ratios de la Confédération-vie étaient tous totalement disproportionnés par rapport au reste du secteur. C'était il y a cinq ans.

**M. McSherry:** Et, en conséquence, il est fort probable que parmi les compagnies d'assurance-vie au Canada, celle-là était assujettie à un contrôle plus serré de la part des autorités de réglementation.

**Le sénateur Kolber:** Cela n'a pas servi à grand-chose.

**M. McSherry:** En effet. Mais, comme l'a fait remarquer M. Froewiss, l'information supplémentaire obtenue, la participation des autorités de réglementation, les mesures qu'avait prises la compagnie touchant d'autres secteurs d'activités, les solutions adoptées pour régler ces problèmes ont été utiles. Tout cela n'a pas sauvé la compagnie, mais cela a été utile.

**Le sénateur Kolber:** Le patient est mort.

**Le président:** J'ai une question à ce propos, M. McSherry. Le fait est qu'on peut recevoir des soins médicaux et mourir quand même, et que l'on ne peut pas nécessairement en conclure que les soins médicaux reçus n'ont servi à rien.

**M. McSherry:** C'est exact. On a souligné l'importance de la liquidité. Celle-ci est difficile à évaluer à un moment donné,



## [Text]

difficult to measure at any point in time, given that other events might trigger excessive or less excessive demands for liquidity.

As we think about disclosure and disclosure of liquidity for a financial institution, in a period of declining confidence, liquidity becomes much more important, and liquidity monitoring becomes much more important.

**The Chairman:** Before turning to Senator Sylvain, I want to piggyback a supplementary on the basis of what Senator Kolber asked.

Mr. Froewiss, in your comments and indeed in your written testimony you talk about Mutual Benefit in the States, which was, as you said, a company that got into trouble because it had such a high — I think you used “outlandish” or some adjective like that — level of its investments in real estate. Canadians are often inclined to look at U.S. systems and assume that, when it comes to these kind of systems, yours would be better than ours. Can you tell us a little bit about what caused that? Was that a regulatory failure in the States?

In other words, we had a Canadian company, Confederation Life, and you had Mutual Benefit in the United States. There has been some inference from testimony before the committee that the regulatory system “failed” in Canada because Confederation Life died. Would it be your view that the regulatory system in the United States also failed? How did the U.S. regulatory system allow Mutual Benefit to get to the point where it had such a huge percentage of its investments in real estate?

**Mr. Froewiss:** Mr. Chairman, I would suggest that if, as you say, Canadians assume that the U.S. system is inherently superior or always works better in this regard, perhaps we should chat about some other issues later on. I would like to disabuse you of that as a starting point.

**The Chairman:** I did not say I agreed. I merely said that myth often exists in Canada when it comes to business-type issues.

**Mr. Froewiss:** I do not think that I am in a position to sit in judgment on what regulators did and did not do in the specific situation of Mutual Benefit. I would simply suggest that here is something concrete you can point to where a good deal of the problem can be related to an excessive concentration of risk, indeed, in one asset, not simply in one asset class in this situation.

**The Chairman:** It was a single asset.

**Mr. Froewiss:** This was literally an investment in one real estate project that represented this proportion of the portfolio.

To the extent that that is true, it obviously suggests, first, that the concentration of risk issue is a very real one. It can have serious effects on an institution. Second, it could certainly be cited by someone as an example where, had there been some quantitative rules, perhaps along the line that Mr. McSherry suggested in terms of triggering surveillance, maybe this would have been avoided.

## [Traduction]

puisque divers événements peuvent entraîner un besoin plus ou moins grand de liquidité.

Quand il est question d'information et de renseignement sur la liquidité de l'actif d'une institution financière, surtout en période où la confiance est affaiblie, la question de la liquidité prend beaucoup plus d'importance et, partant, son contrôle également.

**Le président:** Avant de donner la parole au sénateur Sylvain, je voudrais poser une question complémentaire à celle du sénateur Kolber.

Monsieur Froewiss, dans votre exposé, comme d'ailleurs dans votre mémoire, vous avez mentionné le cas de la *Mutual Benefit* aux États-Unis qui, comme vous l'avez dit, a connu des difficultés parce qu'elle avait un niveau d'engagement dans l'immobilier que vous avez qualifié d'inouï, il me semble, ou quelque chose de ce genre. Les Canadiens sont souvent portés à penser que dans ce type d'affaire, le régime américain est probablement meilleur que le nôtre. Pouvez-vous nous expliquer comment cela s'est passé? La situation est-elle attribuable à une lacune de la réglementation américaine?

Autrement dit, nous avons eu au Canada la Confédération-vie, et aux États-Unis vous aviez la *Mutual Benefit*. Certains des témoins devant ce comité ont laissé entendre que le régime de réglementation canadien n'avait pas été à la hauteur puisque la Confédération-vie avait disparu. Pensez-vous qu'on puisse en dire autant du système de réglementation américain? Comment les autorités de réglementation américaines ont-elles pu permettre à la *Mutual Benefit* d'atteindre un tel niveau d'investissement dans l'immobilier?

**M. Froewiss:** Monsieur le président, si, comme vous l'avez dit, les Canadiens pensent que le régime américain est supérieur, ou fonctionne mieux, peut-être devrions-nous mettre certaines choses au point plus tard. Pour commencer, il me faut vous détromper.

**Le président:** Je n'ai pas dit que c'était mon avis. J'ai dit simplement qu'au Canada, lorsqu'il s'agit d'affaires, c'est un mythe qui a la vie dure.

**M. Froewiss:** Je ne me sens pas autorisé à juger ce que les autorités de réglementation auraient dû ou n'auraient pas dû faire dans le cas spécifique de la *Mutual Benefit*. Je veux simplement dire qu'il y a là un cas concret où il est évident qu'une grande partie du problème est attribuable à une concentration excessive du risque dans un seul élément d'actif, et non seulement dans une catégorie d'actif.

**Le président:** C'était un seul élément.

**M. Froewiss:** C'est un investissement dans un seul projet immobilier qui représentait ce pourcentage du portefeuille.

Il est donc évident que le problème de la concentration du risque est un problème très réel. Il peut avoir des conséquences graves pour l'institution. Deuxièmement, certains pourraient probablement voir là un exemple de cas où un seul quantitatif, au-delà duquel une surveillance étroite serait exercée, comme le suggérait M. McSherry, aurait peut-être permis d'éviter la catastrophe.

## [Texte]

You should appreciate that in a country that has state rather than federal regulation of the insurance sector, and where the number of institutions is well in excess of 1,000 rather than simply 50 or 100 or so, the regulatory and investigatory supervisory burden is extremely heavy. As you know, Mr. Chairman, in most cases a full review of an insurance company by state regulators only takes place every several years, not even once a year.

To blame regulators under those circumstances becomes a little bit easy to do in hindsight, but it is not something that is necessarily very easy to do in advance.

**Senator Sylvain:** Welcome to Canada, gentlemen.

Whenever anything goes wrong, the automatic reaction is, "Let's pin the tale on the donkey and find out who did something wrong." We have had a lot of chat about whether the regulators or others were at fault.

The regulators came to see us and discussed their attitude and explained the rules within which they have to work and how, in some cases, the rules might have prevented them from acting precipitously because they were not flexible enough.

We also heard from four groups of witnesses from the rating agencies. Only one said that, back in 1987 or 1988, they said this company was in trouble. The others did not really react. Considering the volume of work which they handled, as Senator Kolber pointed out, maybe there is some excuse for that.

I had a chat just yesterday with an individual who is highly connected with one of the largest mutual funds in the United States. This fund is in the bag for about \$180 million on paper with regard to Confederation Life.

Regulators might operate within strict confines and be unable to react. Rating agencies, since they are paid to do the work, do not want to be too strict.

I do not know whether the mutual fund did its homework before it invested so heavily into the company. I am not too sure when they started making these investments, but we are talking about hundreds of billions of dollars. This is not a small operation. Looking at the annual reports of this particular company for the last 10 years did not alert them to what was going on. Confederation Life did not get to 69 per cent in real estate in one year; it got there slowly. As Senator Kolber has suggested, some number should be put on that. Perhaps when the mutual fund bought in, the percentage of its investment in real estate was 30 per cent and then it climbed to 35 per cent, then 40 per cent, and then 50 per cent. This does not involve a sophisticated calculation. You do not need a specialized staff to do that.

On page 10-20 of the OSFI 54 form, which you are probably not familiar with, there are about 10 lines where a company would list its assets such as cash, equity, bonds, mortgages, real estate,

## [Translation]

Il faut bien comprendre que dans un pays où ce sont les États qui réglementent le secteur financier, et non le gouvernement fédéral, et où l'on compte plus de 1 000 institutions, et non pas 50 ou 100 seulement, le fardeau de réglementation et d'enquête est extrêmement lourd. Comme vous le savez, monsieur le président, le plus souvent, l'examen approfondi des affaires d'une compagnie d'assurance par l'organisme de réglementation de l'État n'a lieu qu'à plusieurs années d'intervalle, et même pas une fois par an.

Rejeter la faute sur les autorités de réglementation, dans ces circonstances, c'est un peu facile à faire *a posteriori*, mais leur tâche n'est pas nécessairement aisée.

**Le sénateur Sylvain:** Messieurs, soyez les bienvenus au Canada.

Quand les choses tournent mal, on a tout de suite le réflexe de vouloir trouver un coupable. On a longuement discuté pour savoir si la responsabilité incombait aux autorités de réglementation ou à d'autres.

Nous avons entendu les responsables de la réglementation qui sont venus nous expliquer leur attitude, les règles auxquelles ils sont assujettis eux-mêmes et, dans certains cas, ces règles les ont peut-être empêchés d'agir assez rapidement, parce qu'elles ne sont pas suffisamment souples.

Nous avons en outre entendu quatre groupes de témoins représentant les agences de notation. Une seule avait déclaré en 1987 ou 1988 que la compagnie était en difficulté. Les autres n'ont pas vraiment réagi. Vu le nombre de cas qu'elles doivent traiter, comme l'a fait remarquer le sénateur Kolber, cela se comprend peut-être.

Hier encore je parlais avec une personne qui a des liens étroits avec l'un des principaux fonds mutuels aux États-Unis. Ce fonds a perdu à peu près 180 millions \$ de valeur sur titre suite à la faillite de la Confédération-vie.

Les autorités de réglementation sont elles-mêmes assujetties à des règles strictes et ne peuvent pas toujours réagir. Les agences de notation sont payées pour le travail qu'elles font et elles ne veulent pas se montrer trop sévères.

Je ne sais pas si le fonds mutuel en question avait fait ses recherches avant d'investir dans cette compagnie. Je ne sais pas exactement quand ces placements ont commencé, mais il s'agit de centaines de milliards de dollars. Ce n'est pas une petite affaire. Or l'examen des rapports annuels de la compagnie au cours des 10 dernières années n'a mis personne en alerte. La Confédération-vie n'a pas investi 69 p. 100 de son actif dans l'immobilier en un an; cela s'est fait progressivement. Comme l'a dit le sénateur Kolber, il faudrait fixer une limite. Peut-être que la part des investissements dans l'immobilier était de 30 p. 100 lorsque le fonds mutuel a acheté des parts, et qu'elle est passée par la suite à 35 p. 100, puis à 40 p. 100, puis à 50 p. 100. Il n'est pas nécessaire de faire des calculs bien compliqués. Il n'est pas nécessaire d'avoir tout un effectif d'experts pour cela.

À la page 10-20 du formulaire 54 du BSIF, que vous ne connaissez probablement pas, il y a une dizaine de lignes où une compagnie énumère ses éléments d'actif, tels liquidités, participa-



[Text]

and so on. It is simple to determine that, if you have \$100 million and \$60 million of it is in real estate, you have an imbalance. It is not a sophisticated calculation.

As Senator Kolber said, perhaps to do an effective job we need something more. Does the United States do something which is more effective? I realize, of course, that you said there were problems in the U.S.

We have a system where we have a regulator and a payer. The payer is subject to regulations. Then those regulations are checked by the regulator. If something goes wrong, the payer pays. That seems to be a complex situation. The United States system is such that the regulator is also the payer. Am I correct in that?

**Mr. Froewiss:** Not exactly. There are state-by-state guarantee funds. These funds are typically not funded before an event and typically the industry is assessed when there is a need. The problem in generalizing in the United States, however, is that there are literally 50 different systems that vary widely from jurisdiction to jurisdiction.

**Senator Sylvain:** Are you unable to draw a conclusion at this point in time?

**Mr. Froewiss:** It is difficult. Let me reply to something you stated. This bears on a theme that has been voiced by every senator who has spoken, namely, the presumption that because a company has an asset mix it is out of line with its peers, that it is *a priori* wrong and dangerous in some sense.

First, to the extent that many studies suggest that the best investors are those who are contrarians, it may well be that that is the company that is correct in a given situation.

Second, you must remember that, as opposed to assuming that someone who invested in a company, whose report showed that it had a great deal of real estate, must have ignored the report or have been shocked to find this out later, an investor may well have chosen a company because it is an out-of-favour sector. That could be a reasonable thing to do.

To return to the analogy concerning trying to distinguish between a process working, even if in an individual situation the end result is not a satisfactory one, and a process not working, I would similarly say that you want to distinguish between the notion that a particular investment did not turn out well and that an approach to investing is inherently bad.

If you assume that in order to get higher returns there is some risk/reward trade off, even though, overall, you as an investor will receive higher returns over time, you will also have some losers along the way. We have to be careful in the inferences we draw here.

**Senator Sylvain:** I want to hear your opinion on whether or not a regulatory system works better when the regulator is also the payer under the system; or whether you feel there should be two different bodies handling each function independently. This is one of the issues we are discussing here.

[Traduction]

tions, obligations, hypothèques, biens immobiliers, et cetera. C'est assez simple, et si l'on voit que sur 100 millions d'actif il y en a 60 dans l'immobilier, le déséquilibre est évident. Ça ne demande pas des calculs bien compliqués.

Comme l'a dit le sénateur Kolber, il faut peut-être autre chose pour nous permettre d'être efficaces. A-t-on trouvé le moyen d'être plus efficaces aux États-Unis? Bien sûr, je sais que vous avez dit qu'il y a des problèmes là-bas aussi.

Dans notre système, il y a l'autorité de réglementation et le payeur. Le payeur est assujéti à des règlements. Le respect des règlements est vérifié par l'autorité de réglementation. Si les choses tournent mal, le payeur paie. Cela paraît compliqué. Aux États-Unis, l'autorité de réglementation est également le payeur. C'est bien cela?

**M. Froewiss:** Pas exactement. Il y a des fonds de garantie dans chaque État. Ces fonds ne sont habituellement pas alimentés avant qu'un besoin ne surgisse, et l'industrie est appelée à cotiser en cas de besoin. Il est difficile de broser un tableau général de la situation aux États-Unis puisqu'il y a de fait 50 régimes très différents d'un état à l'autre.

**Le sénateur Sylvain:** Vous ne pouvez donc pas donner de conclusion pour le moment?

**M. Froewiss:** C'est difficile. Permettez-moi de réagir à une chose que vous avez dite, et qui a été mentionnée par tous les sénateurs qui ont pris la parole; il s'agit de l'idée que si la composition de l'actif d'une compagnie est très différente de celle de ses pairs, elle est *a priori* dangereuse.

Tout d'abord, comme la plupart des études révèlent que les meilleurs investisseurs sont ceux qui vont à contre-courant, il se pourrait bien que cette compagnie soit la seule à avoir raison dans une situation donnée.

Deuxièmement, il ne faut pas oublier qu'un investisseur pourrait bien avoir choisi une compagnie justement parce que son rapport indiquait qu'elle avait de gros investissements dans l'immobilier, secteur délaissé, et ne pas présumer qu'il n'a forcément pas lu le rapport ou qu'il a été surpris d'apprendre la vérité. Sa décision pourrait être tout à fait raisonnable.

Pour en revenir à notre analogie à propos de la distinction entre une méthode qui fonctionne, même si un cas particulier ne connaît pas une issue satisfaisante, et une méthode qui ne fonctionne pas, je dirais qu'il faut aussi faire la distinction entre un investissement qui ne s'est pas avéré rentable et une méthode d'investissement intégralement mauvaise.

Si vous partez du principe que pour obtenir un rendement élevé, il faut accepter un certain risque, même si vous obtenez à terme un rendement intéressant, il ne faut pas oublier qu'il y aura eu des perdants en cours de route. Il faut être prudent dans les conclusions qu'on en tire.

**Le sénateur Sylvain:** J'aimerais savoir si à votre avis un régime de réglementation fonctionne mieux lorsque l'autorité de réglementation est aussi le payeur; ou pensez-vous plutôt qu'il doive s'agir de deux organismes indépendants l'un de l'autre. C'est une des questions dont nous débattons.

[Texte]

Both the CDIC and CompCorp, which is a private entity, are supposed to function at no cost to the government. CDIC collects fees in advance; CompCorp did not but it does now. Eventually, some money goes into the pot. However, when something of this magnitude occurs it requires bridge financing or reinsurance — call it what you want. Someone has to put up a lot more money than perhaps these organizations are willing to put up.

The payer may feel that, because he is spending someone else's money, it is not important. He might take the attitude that the banks have a lot of money and that they will reimburse CompCorp. There is a conflict between the people who make the rules and those who pay. That has been expressed in many ways here.

**Mr. Froewiss:** This is certainly not meant to dodge your question but I wish to return to my opening remarks and something that Mr. McSherry said. We would not be doing you a service to pose as experts in designing regulatory systems. That is not what we do day in and day out. Our insights in that area are not the most critical ones. I have to defer to some of the other witnesses regarding that topic.

**Senator Sylvain:** I will move to another topic which Mr. McSherry raised, market discipline.

In the United States, are there deductibles or coinsurance to the protection plans for either insurance or deposit-taking institutions?

**Mr. Froewiss:** It varies, but typically there are not automatic guarantees that cover everything, if that is what you mean. There are caps of various kinds, and so on.

**Senator Sylvain:** Market discipline is one of the topics that has been discussed here many times. It is felt by some that, if there were a deductible or a coinsurance clause in the protection that is given, the investor would be a little more selective about his investments. As investors yourselves is that a consideration that you would take into account when making investments?

**Mr. McSherry:** Let us distinguish from investments as opposed to savings and deposits because we are not advocating that guarantee funds cover all investments. As I indicated, it is difficult to put the burden on the consumer who, particularly in the case of a life insurance company, is being asked to analyze a complex situation which you have already identified was not successfully done by a large mutual fund company.

The existence of those programs operates most effectively in terms of the influence it has on the management of institutions, their abilities to do things, and the individual decisions consumers actually make. For that reason they would be most appropriate. However, to expect that the consumer, by virtue of having a coinsurance scheme, will be able to make more intelligent decisions than he made before is not necessarily correct. He may make more conservative decisions and merely spread those funds around, but not necessarily do it more intelligently.

**The Chairman:** To pick up on the conservative versus the intelligent decision, in his written testimony, Mr. Froewiss pointed out that mutual companies have a problem because there

[Translation]

Tant la SADC que la SIAP, qui est une société privée, sont censées ne rien coûter au gouvernement. La SADC perçoit des cotisations à l'avance; la SIAP ne le faisait pas jusqu'ici, mais elle le fait désormais. L'argent finit donc par rentrer. Mais lorsque survient un événement d'une telle ampleur, il faut trouver un financement provisoire ou un réassureur, comme vous voudrez. Quelqu'un doit fournir beaucoup plus d'argent que ces organismes ne sont prêts à en payer eux-mêmes.

Le payeur peut prendre la chose moins au sérieux puisque ce n'est pas son argent qui est en jeu. Il peut penser que les banques sont riches et qu'elles rembourseront la SIAP. Il semble y avoir un conflit entre ceux qui établissent les règles et ceux qui payent la facture. Cela a souvent été exprimé ici de diverses façons.

**M. Froewiss:** Ce n'est pas que je veuille éluder votre question, mais j'aimerais revenir à ma déclaration et à quelque chose qu'a dit M. McSherry. Ce ne serait pas vous rendre service que de nous présenter comme des experts en structuration des régimes de réglementation. Nous ne travaillons pas dans ce domaine-là. Notre avis sur la question n'a pas grande valeur. Sur cette question, je m'efface devant d'autres témoins.

**Le sénateur Sylvain:** Je vais passer à un autre sujet, qu'a soulevé M. McSherry, celui de la discipline du marché.

Existe-t-il aux États-Unis des franchises ou des dispositions de coassurance dans les polices des compagnies d'assurance ou des institutions de dépôt?

**M. Froewiss:** Cela dépend, mais généralement il n'y a pas de garanties automatiques pour la totalité, si c'est ce que vous voulez dire. Il y a différents plafonds et limites.

**Le sénateur Sylvain:** La discipline du marché est un sujet qui a souvent été discuté ici. Certains estiment qu'une franchise ou une clause de coassurance inciterait l'investisseur à un peu plus de prudence. En votre qualité d'investisseur, pensez-vous que vous en tiendriez compte dans vos décisions?

**M. McSherry:** Il faut faire une distinction entre investissement d'une part, et épargne et dépôts d'autre part, car nous ne recommandons pas que les fonds d'assurance couvrent tous les investissements. Comme je l'ai dit, on peut difficilement imposer cette responsabilité au consommateur qui, surtout dans le cas d'une compagnie d'assurance-vie, est appelé à analyser une situation si complexe que même un grand fonds mutuel n'a pas su le faire, comme vous l'avez dit vous-même.

Ce type de programmes est utile surtout en raison de l'influence qu'il a sur la gestion de l'institution, sur la marge de manoeuvre qu'il donne et sur les décisions des consommateurs. C'est en ce sens-là que ces programmes sont utiles. On aurait cependant tort de penser que le consommateur, du simple fait qu'il y a une clause de coassurance, sera en mesure de prendre une décision plus intelligente. Il prendra peut-être une décision plus prudente, et répartira ses fonds entre plusieurs institutions, mais pas nécessairement plus intelligemment.

**Le président:** À propos de cette différence entre une décision intelligente et une décision prudente, dans son mémoire, M. Froewiss faisait remarquer que les compagnies d'assurance mutuelles



*[Text]*

is no stock market measure by which you can tell how well a company is doing.

One of the witnesses we heard last week suggested that one element of consumer information that might be useful would be to have as a requirement that all insurance companies be rated by one of the international rating houses. Would both of you comment on what you see as the advantages and disadvantages of such a regulation?

**Mr. Froewiss:** In the spirit that more information is better than less, it is difficult to be against the idea of providing some objective third party measurement there. You must realize that, just as the regulators have limited staffs and limited coverage, so do the rating agencies. I do not know what amount of attention they could pay to every small company around the country. You would be talking about some companies that, probably, no one has ever considered being rated

Aside from that practical point, though, the fact of the matter is, without impugning the work of the rating agencies, many of them have not done a particularly fine job of anticipating some of the problems in the financial services industry over the last five or six years. It has taken them a little time to catch up. Right now they are much more attuned to these. In some cases, perhaps they are even overly focused on some issues.

However, without meaning to be once again fuzzy in my response, this falls into the category of "it cannot hurt". It probably provides some further objective information but does not guarantee that you will not have a problem with a particular institution. However good they are, if they rate a couple of hundred companies, they will be wrong in a few instances.

**Mr. McSherry:** I would add that there is a discontinuity in financial services ratings where a company that is A-rated today could be out of business tomorrow. That is a function of confidence and, if confidence is declining, it becomes a function of liquidity.

**The Chairman:** In other words, once you start a run, it is very difficult to stop it.

**Mr. McSherry:** That is correct. A run could develop in a company that has an A rating or a Triple-B rating. However, as you will note from the ratings that are available on financial institutions, there are not many financial institutions which have low ratings.

The fact that ratings have been done on a number of financial institutions has not prevented them from suffering runs or suffering a decline in their quality which has not resulted in a commensurate gradual decline in their rating. The rating tends to be at one level today, and then events occur and the rating is either irrelevant or too low for the company to exist.

To ask all companies to get a rating might give an undue sense of encouragement or comfort to customers than they really should have in that. I would support Ken's view that, other than the cost

*[Traduction]*

posent un problème particulier puisqu'on ne peut pas mesurer leur succès à l'aune de la bourse.

Un des témoins que nous avons entendu la semaine dernière a laissé entendre qu'il pourrait être utile, aux fins de l'information des consommateurs, d'exiger que toutes les compagnies d'assurance soient cotées par des agences de notation internationales. Pourriez-vous nous dire tous deux quels seraient à votre avis les avantages et les inconvénients d'une telle mesure?

**M. Froewiss:** Comme il vaut mieux avoir plus de renseignements que moins, il est difficile d'être contre l'idée d'une cotation objective par un tiers. Mais il faut bien savoir que les agences de notation, tout comme les organismes de réglementation, ont des effectifs et un champ d'action limités. Je me demande dans quelle mesure elles pourraient se pencher véritablement sur chaque petite compagnie dans un pays donné. Car il y en a probablement que personne n'aurait jamais envisagé de coter.

Mis à part cet aspect pratique, le fait est que sans vouloir critiquer le travail des agences de notation, il faut bien dire que beaucoup d'entre elles n'ont pas très bien su prévoir les problèmes qu'a connus au cours des cinq ou six dernières années le secteur des services financiers. Elles ont mis du temps à se mettre à la page. Elles sont maintenant beaucoup plus vigilantes. Dans certains cas, elles prêtent peut-être même une attention excessive à certains aspects.

Toutefois, sans être intentionnellement vague, je dirais que cela entre dans la catégorie des «ça ne peut pas faire de mal». Cela ajoute à la quantité de renseignements objectifs, mais sans garantir qu'on n'aura jamais de problème avec une institution particulière. Quelle que soit la qualité de l'agence, si elle doit coter 200 compagnies, elle commettra inmanquablement quelques erreurs.

**M. McSherry:** J'ajouterais qu'il y a dans la cotation des services financiers une rupture qui fait qu'une compagnie notée A aujourd'hui peut fermer ses portes demain. C'est une question de confiance, et si la confiance baisse, cela devient une question de liquidité.

**Le président:** Autrement dit, quand la ruée commence, c'est difficile de l'enrayer.

**M. McSherry:** C'est exact. Et la ruée peut porter sur une compagnie qui a une cote A ou BBB. On peut toutefois constater en consultant les listes qu'il y a peu de cotes faibles parmi les institutions financières.

Le fait qu'on ait coté un certain nombre de ces institutions ne les a pas empêchées d'avoir à faire face à une ruée, ou d'avoir à subir une baisse de qualité qui ne s'est pas traduite par une réduction correspondante de la cote. On a une cote donnée aujourd'hui, puis les événements se précipitent et la cote perd toute signification, ou alors elle est trop faible pour que la compagnie puisse même exister.

Exiger que toutes les compagnies soient cotées, cela risque de donner aux clients une assurance ou une tranquillité excessive. Je pense comme Ken que ce serait utile, mis à part le coût que cela

[Texte]

incurred by companies to go through that, it would be helpful but, again, not a true preventive measure for failures in the future.

**Mr. Froewiss:** Mr. Chairman, you paraphrased James by saying that once a run develops, it is hard to stop. Perhaps the point Mr. McSherry was making is just slightly different.

In the case of an industrial company, to change the rating from A to A-minus, or whatever, may cost that institution an eighth or a quarter of a point the next time it goes to a market to borrow. It is painful. You do not like to do it if you are the treasurer of the company, but it is not a life-or-death situation.

In the case of a financial intermediary, it would encounter more of a binary situation. It would be either acceptable to the public and people would be willing to take the risk, or it would not. There does not tend to be quite the same amount of continuity there.

Therefore, rating agencies, to be fair to them, when they think about down-grading a financial institution, have a very heavy burden on them. They may, in the act of making this change in the rating, in fact encourage an outflow of funds. That is not something they can take lightly. We must be sensitive to the burden we are placing on the rating agencies in this environment. Financial institutions are very different animals when we talk about ratings.

**The Chairman:** Is that because of the ability of rating agencies to shake consumer confidence and start something very quickly?

**Mr. Froewiss:** Inadvertently; without ever intending to. Simply, their announcement of the fact that a certain company is no longer an A-rated company may mean that a number of advisors, for example, will automatically go out to their clients and tell them not to keep their funds in the company.

**Mr. McSherry:** In my opinion, it is more likely to be triggered through the institutional community, as opposed to the consumer community. Precipitation of something dramatic, would necessarily involve a very short-term, large exit of funds which is more likely to be institutionally driven than by the actions of any individual or by a collection of actions by individuals.

**The Chairman:** This is a fairly general question for both of you. It is touched upon in Mr. McSherry's written testimony.

Early on in your written testimony, Mr. McSherry, you talked about the need for the industry to go through a period of consolidation in the next few years. You mentioned the desirability of having a regulatory scheme which would encourage that, facilitate it, and make the transition, the consolidation period, more orderly.

Yet, when I go through your testimony, I do not find you saying: "If you want that kind of regulatory scheme, here are the steps you have to take, one, two, three, which would really help and would change the system enough that an orderly transition or consolidation would be possible."

[Translation]

entraînerait pour les compagnies, mais que ça ne permettra pas vraiment de prévenir les faillites à l'avenir.

**M. Froewiss:** Monsieur le président, vous avez paraphrasé James en disant qu'une fois la ruée lancée, il est difficile de l'arrêter. Monsieur McSherry a peut-être voulu dire quelque chose de légèrement différent.

Dans le cas d'une compagnie industrielle, si sa cote passe de A à A-, par exemple, cela peut représenter une augmentation d'un huitième ou d'un quart de point sur les intérêts qu'elle devra payer pour son prochain emprunt. Ça fait mal. Ça ne fait jamais plaisir au trésorier, mais ça ne menace pas la survie de l'entreprise.

Dans le cas de l'intermédiaire financier, il peut se passer deux choses. Le public peut juger le risque acceptable ou non. La continuité n'est pas la même.

Il faut donc être juste à l'égard des agences de notation et reconnaître qu'elles prennent une très lourde responsabilité lorsqu'elles réduisent la cote d'une institution financière. Car elles risquent, par ce changement, d'encourager un exode des capitaux. Ce n'est pas une décision qu'elles peuvent prendre à la légère. Il faut bien se rendre compte de la lourde responsabilité que nous leur confions dans ce secteur. Les institutions financières sont une espèce à part lorsqu'il s'agit de notation.

**Le président:** Est-ce parce que les agences peuvent miner la confiance du consommateur et lancer un mouvement?

**M. Froewiss:** Sans le vouloir. Le simple fait d'annoncer que la compagnie X ne bénéficie plus d'une cote A pourrait inciter un certain nombre de conseillers, par exemple, à dire automatiquement à leurs clients de retirer leurs fonds.

**M. McSherry:** D'après moi la réaction viendra plus probablement des investisseurs institutionnels que des consommateurs. Pour que les événements se précipitent de façon dramatique, il faudrait qu'il y ait un exode rapide et important de fonds qui serait probablement dû à l'intervention d'institutions, plutôt qu'à celle d'un particulier ou d'un groupe de particuliers.

**Le président:** J'ai une question assez générale qui s'adresse à tous deux. Monsieur McSherry en a parlé dans son mémoire.

Monsieur McSherry, au début de votre texte, vous dites que l'industrie doit se consolider au cours des prochaines années. Vous dites qu'il serait bon que le régime de réglementation encourage et favorise cette consolidation et permette qu'elle se déroule de manière ordonnée.

Pourtant, vous n'avez à aucun moment dit, ce matin: «si vous voulez ce type de régime de réglementation, voici ce qu'il faut faire (un, deux, trois) afin que l'évolution soit suffisante pour assurer une transition ou une consolidation ordonnée.»



## [Text]

Would you care to comment on that, particularly in light of the fact that, at the end of your written testimony, you say, correctly in my view, that one needs to look at this as a system problem. You cannot just fix one piece and expect everything else to work together. All the pieces must be fixed to work together in a coordinated way.

With that viewpoint, would both of you comment? Given the need for consolidation in the industry — which, by the way, has been stated in testimony by several other witnesses, it is not a new fact — our challenge is to determine what changes are required in public policy, in the regulatory scheme, in legislation, in order to facilitate that process, to use Mr. McSherry's words. What changes do you think are needed?

**Mr. McSherry:** First, the consolidation, as I hope to see it, would proceed without regulatory intervention. Resorting to regulatory intervention or allowing companies to reach a point where they actually require regulatory intervention in order to have the consolidation would be less than optimal. I would rather that the market reach a clearing price on its own. It may be that some of the most senior companies in the industry, the best capitalized companies in the industry, need to take a leading role in taking out of the marketplace some of the companies which are currently for sale today.

**The Chairman:** However, in your written testimony, you say that the market has not reached such a clearing price simply because there are far more sellers than buyers.

**Mr. McSherry:** That is correct. That is a function of the fact that the liabilities and the assets which a life insurance company has are both complicated in the case of liabilities, and very long-term in the case of assets. Today almost all companies have some concentration in real estate assets. Again, in the real estate market today there is not a clearing price, so it should not be a surprise that there is no clearing price in the insurance market.

In terms of what we might do to facilitate the orderly liquidation or the orderly consolidation of the business, the early intervention opportunities we talked about would do that. If the intervention schemes which were given to the regulator would allow them to encourage some of the weaker insurance companies, or an insurance company which has identified problems, to actively pursue outside capital, that would be helpful. I would not be in favour of, for example, changing the consumer protection fund to put all of the risk of the financial institution on the back of the consumer or its customers so as to immediately shift the burden of risk onto the customer as a result of some precipitous action because there is too big a gap, as I point out, between going concern value and liquidation value. You must have an orderly process.

I think a recovery in real estate values would probably do more to encourage orderly consolidation than a change in regulation today.

**The Chairman:** We certainly want to legislate that but we cannot figure out how to do it.

## [Traduction]

Pourriez-vous expliquer cela, compte tenu du fait que vers la fin de votre mémoire vous dites, avec raison, que le problème est systémique. Qu'on ne peut pas modifier un élément et espérer que tout le reste fonctionnera. Il faut tout réviser en même temps, de manière coordonnée.

Pourriez-vous tous deux nous donner votre avis, de ce point de vue? Puisqu'une consolidation est nécessaire (et, à propos, d'autres témoins l'ont déjà dit, ce n'est pas nouveau) nous devons décider quelles modifications s'imposent dans la politique du gouvernement, dans le régime de réglementation, dans la loi, afin de faciliter ce processus, pour reprendre l'expression de M. McSherry. Que faudrait-il changer, d'après vous?

**M. McSherry:** Tout d'abord, j'espère que cette consolidation se fera sans l'intervention des autorités de réglementation. Il ne serait pas souhaitable, pour assurer la consolidation, d'avoir recours à ce moyen ou de laisser que les compagnies atteignent le point où l'intervention des autorités de réglementation s'impose. Je préférerais nettement que le marché trouve lui-même son prix d'ajustement. Peut-être que les plus grandes compagnies, celles qui sont le plus richement dotées de capitaux permanents devront prendre l'initiative d'éliminer du marché certaines compagnies qui sont aujourd'hui à vendre.

**Le président:** Mais dans votre mémoire vous dites que le marché n'a pas encore atteint ce prix d'ajustement, simplement parce qu'il y a beaucoup plus de vendeurs que d'acheteurs.

**M. McSherry:** C'est exact. Cela tient au fait que dans le bilan d'une compagnie d'assurance-vie, le passif est composé d'éléments complexes, et l'actif est réalisable à très long terme. Actuellement, presque toutes les compagnies ont de forts investissements dans l'immobilier. Or, comme il n'y a pas actuellement dans ce secteur de prix d'ajustement, il ne faut pas s'étonner qu'il n'y en ait pas non plus sur le marché de l'assurance.

Quant à savoir ce que l'on peut faire pour faciliter la liquidation ou la consolidation ordonnée du secteur, les interventions précoces dont nous avons parlé tout à l'heure suffiraient. Si les moyens d'intervention dont disposent les organismes de réglementation leur permettent d'encourager certaines compagnies d'assurance plus faibles, ou une compagnie qui a des problèmes évidents, à chercher activement des capitaux externes, ce serait utile. Je ne serais pas en faveur, par exemple, de modifier le fonds de protection du consommateur de manière à placer tout le fardeau du risque sur le dos du consommateur ou des clients de l'institution financière, de manière qu'une action précipitée soit immédiatement ressentie par le client, car l'écart est trop important, comme je l'ai dit, entre la valeur fondée sur la viabilité et la valeur de liquidation. Il faut que la transition soit ordonnée.

Une hausse des valeurs immobilières encouragerait sans doute davantage une consolidation ordonnée qu'un changement dans la réglementation.

**Le président:** Nous aimerions bien sûr pouvoir légiférer en la matière, mais nous n'avons pas encore trouvé le moyen.

[Texte]

**Mr. McSherry:** You are quite right, and I would discourage you from doing anything you might think would work in that regard.

I think the regulatory environment should not put any impediments in the transfer of ownership from one company to another. I am not sure that it can encourage consolidation and, as I say, I would rather see it occur in the private marketplace rather than through regulatory intervention.

**The Chairman:** In fact, I guess your bottom line is that you are saying we ought to be careful to ensure that the regulatory process does not impede consolidation as opposed to making some specific changes in the regulatory frameworks, changes in regulation, that might accelerate the process.

**Mr. McSherry:** That is correct, other than regulating the opportunity for early intervention and giving the regulator the chance to actively encourage people to go out and find new ownership structures.

**The Chairman:** For the record, you are using the word "intervention", which many witnesses have used here, so I have had to ensure that I understand exactly what the word means. Do you mean "intervention" in the sense of helping to facilitate the process of putting buyers and sellers together, not as in seizing everything?

**Mr. McSherry:** That is correct, as you have today, I believe in the deposit-taking sector, the ability of the regulator to say, "In today's world you are a viable institution. As we look forward, we see some challenges that might make it more difficult for your institution to continue. We believe that now is the time to pursue opportunities rather than wait until such time as problems are more apparent."

**The Chairman:** Those are powers that CDIC now has, but there is no comparable set of powers vis-à-vis insurance companies; is that right?

**Mr. McSherry:** That is the way I understand it.

**The Chairman:** Mr. Froewiss, would you care to comment on the question?

**Mr. Froewiss:** As I have learned over the last year of making joint presentations with James, he has a way of putting into words better than I can many of my thoughts. He has done that once again.

I strongly agree with his point. While I think both of us share the view that it probably makes industrial sense and economic sense to see consolidation in the Canadian insurance industry, that does not imply that we think the regulators ought to be the driving force. Instead, we would like to ensure there are no impediments.

Also along those lines — and this is something I think this committee is certainly in favour of — the purpose of the regulation ultimately is to protect consumers, not to preserve entities, preserve companies as such. In that regard, it seems to me that the specific recommendations that might be most useful

[Translation]

**M. McSherry:** Vous avez raison, et je vous recommanderais de vous abstenir de prendre toute mesure qui pourrait vous sembler utile.

Je pense que le régime réglementaire ne devrait pas mettre d'obstacles au transfert de propriété d'une société. Je ne suis pas certain qu'il puisse encourager les regroupements et, comme je l'ai dit, j'aimerais mieux que ces derniers soient déterminés par le marché plutôt que par une intervention réglementaire.

**Le président:** Votre position revient donc à dire qu'il faut veiller à ce que le régime réglementaire n'empêche pas les regroupements, par opposition à une refonte du régime réglementaire dans le but d'accélérer ce processus de regroupement.

**M. McSherry:** C'est juste, sauf qu'il serait bon de prévoir une possibilité pour l'autorité réglementaire d'intervenir rapidement et d'encourager activement les sociétés en difficulté à trouver de nouvelles structures de propriété.

**Le président:** Vous utilisez le terme «intervention», que beaucoup d'autres témoins ont employé également, et je veux m'assurer de bien comprendre ce que vous entendez par là. Pour vous, l'intervention doit-elle consister à faciliter le processus de mise en contact de vendeurs et d'acheteurs, mais sans aller jusqu'à saisir une société?

**M. McSherry:** C'est juste, il s'agirait pour l'autorité réglementaire de pouvoir dire, comme c'est déjà le cas vis-à-vis des banques de dépôts: «À l'heure actuelle, vous êtes une société viable. Néanmoins, nous voyons se profiler des difficultés qui pourraient menacer votre survie. Nous pensons qu'il est temps de rechercher des partenaires plutôt que d'attendre que les problèmes soient plus apparents».

**Le président:** Ce sont là des pouvoirs dont jouit aujourd'hui la SADC, mais qui n'existent pas à l'égard des compagnies d'assurance; est-ce exact?

**M. McSherry:** C'est ce qu'il me semble.

**Le président:** Monsieur Froewiss, voudriez-vous répondre à la question?

**M. Froewiss:** Ainsi que je l'ai appris lors de mes comparutions en compagnie de James au cours de l'année dernière, il a le tour de formuler mes pensées mieux que je ne pourrais le faire moi-même. Il vient de le faire encore.

Je suis pleinement d'accord avec lui sur cette question. Je partage l'avis qu'il serait bon, sur le plan sectoriel et sur le plan économique, que des regroupements interviennent dans le secteur canadien de l'assurance. Cela ne signifie pas que l'autorité réglementaire doive en être la force motrice. En revanche, il s'agit de veiller à ce que rien ne vienne entraver le processus.

Par ailleurs (et je pense que le comité sera certainement d'accord) la raison d'être de la réglementation, en fin de compte, est de protéger le consommateur et non de préserver des entités, des compagnies d'assurance en tant que telles. Les recommandations les plus utiles à cet égard me paraissent être celles qui ont



**[Text]**

relate to the issue we spoke of earlier concerning enhanced powers, going concern alternatives and so forth.

For example, to cite the case I alluded to in the United States, the First Capital situation, when that merges it will ultimately become a part of Pacific Mutual. You have reduced the number of entities by one, but the policyholders are still protected. There was a certain flexibility there that I think worked well. It would be useful to have that sort of "ongoing entity" idea.

It seems to me that, if regulators had the ability and, indeed, perhaps a need at times, to encourage a merger, and if they had the right to provide air cover in a difficult situation, say, a temporary period when they might say, "Look, there are no surrenders on these policies; no loans for the next month while we work out this merger between these two entities", that kind of flexibility would go a long way toward achieving the solution we would like to see.

**Senator Sylvain:** Our regulators receive a great amount of information from all the financial institutions in Canada. Evidently, they peruse that information actively. They also look to outside sources.

J.P. Morgan and Wood Gundy are fair-sized operations which can raise capital. If I came to you and told you I was trying to raise \$100 million for a particular insurance company, what three main sources you contact to raise this capital? What are the outside sources that the government could use that you would go to as investors? I am referring to sources of information in order to establish the validity of the deal.

**Mr. Froewiss:** The first obligation of an investment banker who has to do that is to begin his or her own due diligence efforts respecting the company itself. The first step J.P. Morgan would take in that situation is sit down with the company's management, get not only all the publicly available material, the annual reports, the various SEC filings in the case of the United States, and so on, but also get management's estimates of what their operations look like, what their earnings or cash flow would be, and begin a detailed probe of the company to see whether or not we feel comfortable representing that company on the outside.

There would be, in some sense, be one, two and three levels, if you will, of due diligence.

Obviously, we would have in mind comparing what we find there to industry norms that we have seen elsewhere to see how they stack up, how they would look to investors. Ultimately, we would be making a decision as to whether or not we are comfortable associating the name of our firm with underwriting an issue, either publicly or privately.

**[Traduction]**

été mentionnées tout à l'heure, à savoir le renforcement des pouvoirs de l'autorité réglementaire, la possibilité d'intervenir sur la base du maintien en vie de l'entreprise, et cetera.

Par exemple, pour reprendre le cas américain que j'ai cité tout à l'heure, celui de *First Capital*, cette société va fusionner avec *Pacific Mutual*. On aura réduit d'une le nombre de compagnies, mais les assurés resteront protégés. Il y avait là une certaine souplesse qui a donné de bons résultats, me semble-t-il. Il serait utile d'avoir cette possibilité d'intervenir sur la base du maintien en vie d'une société.

Il me semble que si l'autorité réglementaire avait la possibilité, et peut-être parfois l'obligation, d'encourager une fusion, avait le droit d'accorder une certaine protection dans une passe difficile, en imposant un moratoire sur les rachats de police ou les emprunts sur police pendant peut-être un mois, en attendant qu'une fusion puisse avoir lieu, cela donnerait une souplesse qui contribuerait largement au genre de solution que nous recherchons.

**Le sénateur Sylvain:** L'autorité réglementaire chez nous se fait communiquer quantité de renseignements par tous les établissements financiers du Canada. À l'évidence, elle en prend connaissance activement. Elle s'adresse également à des sources d'information externes.

J.P. Morgan et Wood Gundy sont de gros intermédiaires financiers qui peuvent lever des capitaux. Si je venais vous voir pour vous dire que j'essaie de lever 100 millions de dollars pour une compagnie d'assurance en particulier, quelles seraient les trois grandes sources à contacter pour trouver ces fonds? Quelles sont les sources externes vers lesquelles le gouvernement pourrait se tourner pour trouver ces fonds? Je parle là de sources d'information, de façon à établir la validité de l'affaire.

**M. Froewiss:** La première obligation d'une banque d'affaires appelée à faire cela consiste à faire preuve de la diligence voulue à l'égard de la société elle-même. La première chose que ferait J.P. Morgan dans une telle situation serait de s'asseoir avec les dirigeants de la société, de rassembler non seulement toutes les données disponibles publiquement, les rapports annuels, les diverses déclarations à la SEC dans le cas des États-Unis, et cetera, mais aussi d'obtenir l'évaluation de la direction sur la situation financière, sur les revenus ou les flux de trésorerie, c'est-à-dire procéder à un examen détaillé de la compagnie pour voir si nous nous sentirions à l'aise de la représenter auprès d'investisseurs extérieurs.

Il y aurait ainsi, d'une certaine façon, deux ou trois niveaux de diligence.

Évidemment, nous comparerions les résultats de cette analyse à la norme sectorielle, à la situation des autres sociétés du secteur, pour voir l'attrait que la compagnie pourrait représenter pour les investisseurs. Au bout du compte, il s'agirait pour nous de décider si nous voulons associer le nom de notre firme à une souscription, soit publique soit privée.

[Texte]

**Senator Sylvain:** That is what I was curious about. I presume our regulators do much the same thing and I wondered if there was any other source. What about the rating agencies?

**Mr. Froewiss:** I would include that information as part of the publicly available information on the company. We would feel compelled to supplement that with our own due diligence. We would never simply rely on the information from a rating agency.

**Senator Sylvain:** Would you care to comment on that Mr. McSherry?

**Mr. McSherry:** I would only add that, in Canada, we would also look at the correspondence between the company and the regulator as to the regulator's view of the enterprise in our due diligence efforts. As Mr. Froewiss pointed out, we would rely much more heavily on information that is not publicly available, such as business plans and internal investment reports.

In the underwritings I have undertaken, we have engaged an actuary to ask the appointed actuary of the company specific skill-testing questions. He also assists us in understanding the responses. He will give us a letter that states that he has investigated the actuarial liabilities of the company and, in his view the liabilities are stated within the bounds that are reasonable under the Canadian Instituted of Actuary standards. Where we do not have particular expertise, we sometimes seek that assistance from outside sources.

**Senator Sylvain:** Neither of you has mentioned going to the insurance market — if we are talking about an insurance company — and finding out what competitors think. Am I correct that, for competitive reasons, you would not do that?

**Mr. McSherry:** We hear that anecdotal evidence during our ordinary coverage efforts. We would apply the judgment Mr. Froewiss talked about to what we find out about regarding where the company is, what its prospects are in the future, as well as what the historical information shows.

**Mr. Froewiss:** That is what I meant by industry norms.

**Senator Sylvain:** I thought so, but I wanted to ask about whether you would go to the industry itself.

**Mr. Froewiss:** Just to clarify, we would not go to a competitor and say we were thinking of raising funds.

**Senator Sylvain:** No, no, but you would probably find out from competitors what they think about a particular company. Normally competitors know a lot sooner than anyone else where the other company will fall. In my 40 years in the business, there was no great mystery about who would fall off the table next because you were in the market with them.

[Translation]

**Le sénateur Sylvain:** C'est justement à cela que je voulais en venir. Je suppose que l'autorité réglementaire fait à peu près la même chose et je me demandais s'il y avait une autre source. Qu'en est-il des sociétés de cotation financière?

**M. Froewiss:** J'englobe les cotes données par ces sociétés dans les renseignements publics sur la compagnie. Mais nous procédons quand même à nos propres analyses, nous ne nous contenterions jamais des évaluations faites par une société de cotation financière.

**Le sénateur Sylvain:** Aimerez-vous répondre aussi à la question, monsieur McSherry?

**M. McSherry:** J'ajouterais simplement que, au Canada, nous nous intéresserions également à la correspondance entre la compagnie et l'autorité réglementaire, afin de connaître l'appréciation que cette dernière fait de l'entreprise, dans le cadre de nos efforts de diligence. Ainsi que M. Froewiss l'a signalé, nous ferions appel beaucoup plus à des renseignements non disponibles au public, tels que les plans d'entreprise et les rapports internes d'investissement.

À l'occasion des souscriptions que j'ai effectuées, nous avons engagé un actuaire qui avait pour mission de poser des questions techniques à l'actuaire de la compagnie, afin de vérifier sa compétence. Il nous aidait également à comprendre les réponses. Cet actuaire nous remettait une lettre disant qu'il avait analysé les obligations actuarielles de la compagnie et que celles-ci se situaient dans des limites raisonnables, selon les normes de l'Institut canadien des actuaires. Là où nous manquons d'une compétence donnée, nous faisons appel parfois à des sources externes.

**Le sénateur Sylvain:** Aucun de vous n'a dit s'adresser au marché de l'assurance (si l'on parle d'une compagnie d'assurance) afin de voir ce que pensent les concurrents. Est-ce que vous évitez de le faire pour des raisons de concurrence?

**M. McSherry:** Nous en avons des indications de caractère anecdotique dans le cadre de notre travail d'analyse ordinaire. Nous appliquons le jugement dont M. Froewiss a parlé à ce que nous apprenons sur la situation de la compagnie, ses perspectives d'avenir, ainsi que ses résultats passés.

**M. Froewiss:** C'est ce que j'entendais par normes sectorielles.

**Le sénateur Sylvain:** C'est ce que j'ai pensé, mais je me demandais si vous vous adressiez à des compagnies d'assurance concurrentes directement.

**M. Froewiss:** Je précise que nous n'irions pas voir un concurrent pour lui dire que nous envisageons de lever des fonds.

**Le sénateur Sylvain:** Non, non, mais vous cherchiez probablement à savoir ce que les concurrents pensent d'une compagnie donnée. Normalement, les concurrents savent avant tous les autres lorsqu'une compagnie a des difficultés. Pendant les 40 années que j'ai passées dans le secteur, le nom de la compagnie suivante à s'écrouler n'était pas un grand mystère, car tout le monde travaille sur le même marché.



[Text]

**Mr. McSherry:** It will not surprise you to find out the competitors are much more forthcoming with that information after you have dealt with the issue than they are before.

**Senator Kolber:** For quite a few years it has been the policy of the Canadian government to regulate. I am far from convinced that we do a good job in that regard.

You fellows cause me some difficulties when you discuss objective tests. Perhaps, instead, we could talk about liquidity tests. To that end, I would read a paragraph from a letter to another witness we heard from yesterday to which I would like your reaction. The writer of the letter concludes by saying:

I would be quite comfortable if you shared this communication with the other members of the committee.

This letter was not written in confidence. It comes from the CEO of Sun Life which, interestingly enough, is rated triple-A, as are a few other life insurance companies. Parenthetically, not one single Canadian bank has a triple-A rating, and I suspect very few American banks have that rating.

The writer of the letter says, amongst other things:

I enclose for your perusal Section 7.3 of Sun Life's Investment Policies (which are reviewed and approved by our Board at least annually) which deals with liquidity. You will note that it requires that we, at all times, maintain readily liquefiable assets equal to at least 100 per cent of all liabilities payable on demand.

The writer of the letter gives a list of what they consider to be liquefiable assets, such as publicly traded bonds, private placements rated A or higher, and 50 per cent of the value of common stocks.

I am beginning to feel more and more impotent on this subject. Could we not, at least as part of a regulation process, have some kind of liquidity test that these institutions must meet, or at least stipulate that liquidity considerations should be a part of every company's policy?

**Mr. Froewiss:** I would make two observations. The first is that several rating agencies have devised extremely stringent liquidity tests which they apply to insurance companies. For example, they have established stress factors which they apply when considering the probability that all or a part of a certain class of liabilities might go out the door. They look at the relative liquidity of different classes of assets. This is similar to what you were describing a moment ago. I would say they are at least stringent. These are now a regular part of the rating process of an insurance company.

Perhaps, as a starting point, you might want to consider whether or not ratings should be required. You probably already have in place some pretty good templates that regulators might

[Traduction]

**M. McSherry:** Vous ne serez pas surpris si je vous dis que les concurrents sont beaucoup plus disposés à partager ces informations une fois le problème réglé qu'auparavant.

**Le sénateur Kolber:** Cela fait pas mal d'années que le gouvernement canadien a pour politique de réglementer. Je suis très loin d'être convaincu de la qualité des résultats.

Vous, messieurs, me posez quelques difficultés lorsque vous parlez de critères objectifs. Peut-être faudrait-il plutôt parler de critères de liquidité. J'aimerais vous lire à ce sujet un paragraphe d'une lettre d'un autre témoin que nous avons entendu hier, afin d'entendre votre réaction. L'auteur de la lettre conclut en disant:

Je n'ai aucune objection à ce que vous communiquiez la teneur de la présente aux autres membres du comité.

Cette lettre n'a donc rien de confidentiel. Elle émane du directeur général de Sun Life, compagnie qui jouit d'une cote triple A, il est intéressant de le noter, de même d'ailleurs que quelques autres compagnies d'assurance-vie. Soit dit entre parenthèses, aucune banque canadienne ne jouit d'une cote triple A, et j'ai l'impression que c'est le cas de très peu de banques américaines seulement.

L'auteur de la lettre écrit, entre autres:

Je joins pour information le paragraphe 7.3 des politiques d'investissement de Sun Life (qui sont revues et autorisées par notre conseil au moins une fois par an) concernant les liquidités. Vous verrez que cette politique exige que nous disposions à tout moment d'actifs facilement liquidables équivalant à au moins 100 p. 100 de tous les éléments de passif payables sur demande.

L'auteur de la lettre dresse une liste de ce qui est considéré comme des éléments d'actif liquidables, tels que des obligations librement négociables, des placements privés à cote A ou supérieure, et 50 p. 100 de la valeur des actions ordinaires.

Je commence à me sentir de plus en plus impotent à cet égard. Est-ce que nous ne pourrions pas imposer certaines normes de liquidité à ces compagnies par voie réglementaire ou du moins stipuler que les considérations de liquidité doivent être partie intégrante de la politique d'investissement de chaque compagnie?

**M. Froewiss:** Je ferai deux observations. La première est que plusieurs sociétés de cotation ont élaboré des critères de liquidité extrêmement stricts qu'elles appliquent aux compagnies d'assurance. Par exemple, elles ont déterminé des facteurs de tension qu'elles appliquent lorsqu'elles envisagent la possibilité que tout ou partie d'une certaine catégorie d'éléments de passif deviennent payables. Elles considèrent la liquidité relative de différentes catégories d'éléments d'actif. C'est similaire à ce que vous venez de décrire. Je dirais que ces critères sont tout aussi stricts. Ils font maintenant partie intégrante du processus normal de cotation d'une compagnie d'assurance.

Il faudrait peut-être commencer par se demander s'il convient d'exiger ou non que les compagnies d'assurance soient cotées. L'autorité réglementaire dispose sans doute déjà de bons

*[Texte]*

want to think about using in analyzing liquidity. However, as I say, for publicly rated companies, they already have that.

The second point is that the quality of the information available at any time within a company varies greatly. I am happy to go on record saying that, in terms of monitoring their liquidity position, Confederation Life did an excellent job. It gave us — and I will speak for J.P. Morgan — comfort in terms of staying with them throughout the situation.

Finally, I would add that liquidity itself is not necessarily always the problem. It may very well be that liquidity is in good shape until that moment when confidence is totally lost in a company. If that is the case, a regulator might have to worry about what will remain even if all the liquid assets go out the door. Would they be prejudicing some liability holders of an institution in allowing that liquidity to go out the door? Although a company may be able to withstand a liquidity run, a regulator may not feel comfortable seeing it happen. Other issues will have to be considered.

**Senator Kolber:** Are you telling me there are no answers?

**Mr. Froewiss:** No. I hope I told you that the rating agencies have a very good answer for this, that it is implemented in many cases, and that a template used by a number of institutions is available.

The notion of requiring an institution to monitor its liquidity is hardly an extraordinary request from regulators.

**Senator Kolber:** Did you say liquidity had nothing to do with Confederation Life's problems?

**Mr. Froewiss:** I would phrase it differently. We felt we were monitoring liquidity very closely and that a knowledge of their liquidity and where they stood vis-à-vis those tests was not triggering a reaction.

**Senator Kolber:** What was the trigger?

**Mr. Froewiss:** I do not think it is proper to go into the details of my perception of the day-to-day aspects of Confederation Life.

**The Chairman:** No, that would not be proper.

**Mr. McSherry:** Sun Life has rightfully earned a reputation in the market place as a very well-managed and conservative company. It earns its triple-A rating on that basis.

**Senator Kolber:** It also gives a poor return on equity. That is the obverse.

**Mr. McSherry:** I am glad you raised that.

**Senator Kolber:** When you buy a triple-A bond, you get a lower return than you would if you bought a single-A bond.

**Mr. McSherry:** That is correct. Sun Life has done a good job of balancing those two, but I have a couple of questions about that investment policy.

*[Translation]*

instruments d'analyse des liquidités. Mais, comme je l'ai dit, dans le cas des compagnies faisant l'objet de cotations publiques, ces données existent déjà.

Le deuxième aspect est que la qualité de l'information disponible à chaque instant au sein de la compagnie varie grandement. Je suis heureux de dire que Confédération-vie a fait un excellent travail pour ce qui est du suivi de ses liquidités. Cela nous a rassurés suffisamment (et je parle là au nom de J.P. Morgan) pour rester à ses côtés tout au long de la crise.

Enfin, j'ajouterais que le problème n'en est pas toujours nécessairement un de liquidités. Et il est fort possible que les liquidités soient tout à fait suffisantes jusqu'au moment où la confiance dans la compagnie a totalement disparu. Si c'est le cas, l'autorité réglementaire pourrait avoir à s'inquiéter de ce qui restera comme éléments d'actif si tous ceux qui sont liquidables s'en vont. Si toutes ces liquidités sont distribuées, est-ce que certains créanciers n'en seront pas lésés? Une compagnie peut bien être en mesure de faire face à une ruée sur ses liquidités, mais l'autorité réglementaire peut néanmoins être amenée à arrêter l'hémorragie. D'autres facteurs doivent être pris en considération.

**Le sénateur Kolber:** Me dites-vous qu'il n'y a pas de solution?

**M. Froewiss:** Non. Je vous ai dit que les sociétés de cotation ont une très bonne solution à cela, qu'elle est appliquée dans de nombreux cas et qu'un instrument d'analyse utilisé par un certain nombre d'institutions existe.

La notion que l'autorité réglementaire exige d'une compagnie qu'elle suive en continu ses liquidités n'a rien d'extraordinaire.

**Le sénateur Kolber:** Avez-vous dit que les problèmes de Confédération-vie n'avaient rien à voir avec ses liquidités?

**M. Froewiss:** Je formulerais cela différemment. Nous étions assurés qu'elle suivait de très près la situation de ses liquidités, que ce n'était pas ce facteur qui déclenchait la réaction.

**Le sénateur Kolber:** Quel était le déclencheur?

**M. Froewiss:** Il serait inconvenant que je parle en détail de ma perception du fonctionnement au jour le jour de Confédération-vie.

**Le président:** Oui, ce serait inconvenant.

**M. McSherry:** Sun Life a bien mérité sa réputation d'être une société très bien gérée et prudente. C'est ce qui lui vaut sa cote triple A.

**Le sénateur Kolber:** Cela lui donne également un mauvais rendement sur son capital. C'est le corollaire.

**M. McSherry:** Je suis heureux que vous le signaliez.

**Le sénateur Kolber:** Lorsque vous achetez une obligation triple A, vous avez un moindre rendement que si vous achetez une obligation cotée A.

**M. McSherry:** C'est juste. Sun Life a réussi à bien équilibrer ses risques, mais j'ai quelques réserves concernant cette politique de placement.



[Text]

The definition of what is immediately cashable or available on demand might depend on the circumstances in the company. For example, if a severely adverse event were to occur at Sun Life, would the definition of what is immediately cashable go up? If that were in fact the case, would the 100 per cent that had been set aside before necessarily be adequate under the new circumstance? If, for some unforeseen reason, Sun Life were to become a single-A financial institution tomorrow, would they revise those investment guidelines such that they would change the definition of what immediately cashable means? Would they require 200 per cent of what was previously required? Under that circumstance, I would argue that the likelihood of someone asking for their money would go up.

None of these situations is static, and the regulator must consider the guidelines. If we are to have "prudent person" guidelines, then they should be subject to investigation and scrutiny, and they should be suitable to the circumstances of the institution. I think in Sun Life's case those guidelines are entirely suitable and probably a little conservative relative to what others might suggest.

**Senator Stewart:** I want to go to a different part of the ballpark. We have been hearing a great deal about the increasing globalization of financial markets. One aspect that is constantly emphasized is the increasingly rapid movement of money.

The two witnesses today represent corporations with a great deal of experience in the international money markets. I am interested in the effect this increasing globalization has had on the viability of financial companies. When one asks a question in that regard, one often hears generalizations.

Given the fact that both of you are front liners in this situation, would you tell the committee about the impact you have seen this have on investment and on the viability of institutions? I am looking for revealing examples and voluminous detail which will take us beyond the level of second-year economic textbooks.

**Mr. Froewiss:** Going back to Senator Sylvain's remarks, we may once again be in a situation where the gentleman from Immigration was correct in this case about not leaving anything of value.

The general point I would make is that globalization has worked in two ways. I do not know whether I would use the word "viability", but perhaps we should speak of "impact" on the institution. In terms of globalized trade in goods and services, when you raise the amount of competition a firm faces, you obviously force firms to become either more efficient or, in some cases at the margin, to go out of business because they cannot survive.

That having been said, there is an offset on the financing side as opposed to the production and business side. By globalizing the capital markets, you allow a greater source of supply of funds to be available to institutions than would otherwise be the case. Presumably, therefore, institutions will shop around and get more money at a lower rate than they otherwise could. Certainly, with

[Traduction]

La définition de ce qui est immédiatement encaissable ou disponible sur demande peut dépendre de la situation de la compagnie. Par exemple, si Sun Life subissait une grave revers, est-ce que la définition de ce qui est immédiatement encaissable augmenterait? Si c'est le cas, les 100 p. 100 qui avaient été réservés pour couvrir ses obligations suffiraient-ils dans la situation nouvelle? Si, pour quelque raison imprévue, Sun Life devait devenir une société financière à cote A seulement, réviserait-on ses lignes directrices de placement de façon à modifier la définition de ce qui est immédiatement encaissable? Faudrait-il alors imposer 200 p. 100, car dans de telles circonstances, la probabilité que quelqu'un demande son argent augmenterait.

Rien dans tout cela n'est jamais statique et l'autorité réglementaire doit considérer les lignes directrices. Si l'on va avoir des lignes directrices de type «personne prudente», alors elles doivent être sujettes à enquête et examen, et elles doivent être adaptées à la situation de l'établissement. Je pense que dans le cas de Sun Life ces lignes directrices sont parfaitement appropriées et peut-être même excessivement prudentes aux yeux de certains.

**Le sénateur Stewart:** Je voudrais aborder un sujet différent. On parle beaucoup de la mondialisation des marchés financiers. Un aspect que l'on souligne sans cesse est la circulation de plus en plus rapide des capitaux.

Les deux témoins d'aujourd'hui représentent des sociétés possédant une très grande expérience des marchés financiers internationaux. Je m'intéresse à l'effet que cette mondialisation croissante peut exercer sur la viabilité des compagnies financières. Lorsqu'on pose des questions à ce sujet, les réponses ne sont souvent que des généralisations.

Étant donné que vous êtes tous deux en première ligne de cette évolution, pourriez-vous nous parler de l'impact de cette mondialisation sur l'investissement et la viabilité des institutions financières? Je cherche des exemples révélateurs et des détails pointus qui nous en apprennent un peu plus que les manuels d'économie de deuxième année.

**M. Froewiss:** Pour en revenir à la remarque du sénateur Sylvain, nous risquons bien de nous retrouver de nouveau dans une situation où le monsieur de l'immigration aura raison de dire de ne rien laisser qui ait une valeur.

De façon générale, on peut dire que la mondialisation a une double conséquence. Je ne sais pas si j'utiliserais le mot «viabilité», mais peut-être faudrait-il parler d'«impact» sur l'établissement. Pour ce qui est de la mondialisation des échanges de biens et de services, lorsque la concurrence à laquelle une compagnie est confrontée s'accroît, cette compagnie est soit obligée de devenir plus efficiente soit, dans certains cas, elle est acculée à la faillite.

Cela dit, il y a une compensation du côté financier, par opposition au côté production et activité. La mondialisation des marchés des capitaux met également à la disposition des compagnies des sources plus nombreuses de fonds. On peut donc considérer que les institutions auront un meilleur choix et pourront trouver des fonds à un coût moindre qu'autrement. Et il est vrai

## [Texte]

the emergence of the Euro-markets, U.S. firms found they could borrow abroad in many cases more cheaply than they could at home during a large portion of the 1980s. You have forces that are clearly working in two very different directions.

In terms of trying to get down to the specifics of the life insurance industry, it is a little more challenging to find examples because, by and large, life insurance is an industry where it has not been obvious that there will be advantages to being global. Life insurance has tended to be pretty specific in its own markets. There are demands for certain types of products in different markets, and it is not immediately obvious where the comparative advantage would be to a firm in one country expanding into another country.

In the common market in the European Community firms are now moving from one country to another. However, even there, it no great surprise to learn that the dominant players in, say, the French insurance market, have French names.

Consider for a moment the giants of the Japanese insurance markets. Even when they were investing madly in Canada as well as in the United States, most were quite wisely figuring out that they would be unable to compete with Sun Life, with Prudential or what have you. "Sumitomo Life" is a very well known and respected name in Japan. However, if representatives of that company were to knock on a door in suburban New Jersey, I do not think mention of the name would have much of an impact.

Globalization is an area where, in the case of insurance companies, the effect has probably mostly been on the beneficial financing side. Consider some of the Canadian companies that have tapped the Euro-markets at various times as a way of getting funds. The beneficial effect of financing as opposed to a severe competitive effect would probably stand out in my mind.

**Mr. McSherry:** I am so glad Mr. Froewiss answers these questions first because it gives me time to think. I will give you a specific example related to the business I happen to be in, the investment banking or investment brokerage business.

Our business is certainly less global than is Mr. Froewiss' business or J.P. Morgan's business. In the later part of the 1980s we determined that our strategy would be to serve customers in Canada and customers that had an interest in Canadian dollar activities globally. We felt that was a defensible niche in the world marketplace. As time has gone on, we have come to the conclusion that that is no longer a defensible strategy. Major U.S. investment banks have targeted, for example, public utilities in Canada as some of their major customers and are bringing to bear all of the services they can offer on a global basis to that institution. We are, in some cases, put into a different category when they decide who they are going to hire do financing for them or provide advisory services. Therefore we have had to broaden the sphere of influence we have within the global community to be able to compete even within the Canadian market and in the Canadian dollar market.

## [Translation]

qu'avec l'émergence des euro-marchés, les compagnies américaines ont pu emprunter à l'étranger à meilleur compte qu'elles ne pouvaient le faire chez elles pendant une bonne partie de la décennie 1980. Il y a donc des forces qui sont à l'oeuvre dans deux directions opposées.

Pour ce qui est du cas plus particulier des compagnies d'assurance-vie, il est un peu plus difficile de trouver des exemples car, dans l'ensemble, l'assurance-vie n'est pas un secteur où la présence sur le marché mondial est un grand avantage. L'assurance-vie tend à être circonscrite à un marché national. En effet, il y a une demande pour certains types de produits dans les différents marchés, et il n'y a pas d'avantages évidents pour une compagnie d'un pays à s'établir dans un autre pays.

Dans la Communauté européenne, on voit maintenant des compagnies d'assurance élargir leur activité à d'autres pays. Mais, même là, on n'est guère surpris de voir que, sur le marché de l'assurance français, par exemple, les compagnies dominantes portent des noms français.

Regardez les géants de l'assurance japonaise. Même lorsqu'ils investissaient comme des fous au Canada et aux États-Unis, la plupart se disaient, à juste titre, qu'ils étaient peu susceptibles de pouvoir concurrencer Sun Life, Prudential ou d'autres compagnies établies en Amérique du Nord. «Sumitomo Vie» est un nom très connu et respecté au Japon. Cependant, si des démarcheurs de cette compagnie venaient frapper aux portes d'une banlieue du New Jersey, je ne pense pas que la mention de ce nom ferait grande impression.

Donc, dans le cas de l'assurance, la mondialisation a eu probablement des effets surtout du côté financier, et donc un effet bénéfique. Regardez simplement les compagnies canadiennes qui sont allées chercher des capitaux sur les euro-marchés. À mon sens, l'effet bénéfique au niveau du financement l'emporte largement sur l'inconvénient d'une intensification de la concurrence étrangère.

**M. McSherry:** Je suis très heureux que M. Froewiss réponde à ces questions en premier car cela me laisse le temps de réfléchir. Je vais vous donner un exemple spécifique dans mon secteur, celui des banques d'affaires ou des courtiers en capitaux.

Notre firme a une activité certainement moins mondiale que celle de M. Froewiss ou de J.P. Morgan. Vers la fin des années 1980, nous avons arrêté pour stratégie de servir une clientèle canadienne et une clientèle mondiale ayant des transactions en dollars canadiens. Nous pensions que c'était là un créneau du marché mondial que nous pouvions défendre. Mais, avec le passage du temps, nous en sommes venus à la conclusion que cette stratégie n'est plus défendable. De grosses banques d'affaires américaines ont pris pour cibles, par exemple, les grosses sociétés de services publics canadiennes, dont elles se sont fait de gros clients et à la disposition desquels elles mettent tous les services qu'elles peuvent offrir à l'échelle mondiale. On nous place parfois dans une catégorie différente lorsque ces clients décident à qui ils vont faire appel pour s'occuper de leur financement ou les conseiller. Par conséquent, nous avons dû élargir notre sphère d'influence sur le marché mondial rien que



[Text]

I would also point out that, in the case of Confederation Life, we did conduct a global search for investment in Confederation Life. That was, with rare regional exceptions, a global search because, by any measure, Confederation Life was a large financial institution. It was generally the case that international institutions were not necessarily interested in coming into Canada, nor were Confederation's operations large enough in the U.S. that they would be considered a beachhead in that operation. In this particular case, globalization did not help as we tried to solve their problem.

Another example I might give relates to Canadian banks. In the 1980s, they also viewed globalization as a trend that they needed to follow. Some have gone down that path in some respects, but in many cases they have decided that that is not a direction they want to take. In fact, they are retreating to North American strategies or NAFTA-type strategies as their core businesses and serving their customers in other parts of the world as required. They are no longer pursuing global strategies as, for example, CitiBank might or J.P. Morgan might in a different sense — CitiBank in the retail banking area and J.P. Morgan, perhaps, in the wholesale area.

**Senator Stewart:** I realize we have been talking principally about insurance companies. That was reflected particularly in Mr. Froewiss' comment. We were told that globalization has produced a great deal of volatility in the money markets, and this would seem to have implications for the viability of companies. You are saying that, if that is a valid generalization, it really does not apply so much to the insurance companies.

Putting the insurance companies aside for the moment, what can we say about the impact of "volatility" on company viability? That may not be the right word, but that is the word that has been used here.

**Mr. Froewiss:** Maybe we should distinguish volatility from globalization, if you will. I would argue that we become far too enamoured with images of these waves of money coming in. In fact, it is somewhat difficult to directly relate the globalization to the volatility. One might argue that, with alternative sources of supply, globalization could perhaps actually mute some volatility.

If volatility per se is the issue, it seems clear to me that what we have seen in recent years, with the volatility in asset prices of certain longer-dated assets such as real estate and, in the United States, with, certainly, high-yield bonds as well, is that volatility has had a very serious impact on certain companies. Those companies with high concentrations in those assets have suffered, and in some cases "viability" is the right word. Some of these institutions have gone out of existence.

Thus, volatility has had its effect. I would caution, though, that that goes back to the earlier discussion of risk concentration. If these institutions had portfolios that were less concentrated in

[Traduction]

pour rester compétitifs sur le marché canadien et sur le marché du dollar canadien.

Je signale également que, dans le cas de Confédération-vie, nous avons cherché des capitaux à l'échelle mondiale. Cela a été une quête de capitaux mondiale, quelques rares régions exceptées, car Confédération-vie était une compagnie de grande envergure, quel que soit l'étalon utilisé. Mais, dans l'ensemble, les compagnies étrangères n'étaient pas très intéressées à s'établir au Canada et l'activité de Confédération-vie aux États-Unis pas assez importante pour être considérée comme une tête de pont sur ce marché. Donc, dans ce cas particulier, la mondialisation n'a pas résolu le problème.

Un autre exemple que je pourrais donner intéresse les banques canadiennes. Dans les années 1980, elles aussi considéraient la mondialisation comme une tendance qu'il leur fallait suivre. Certaines se sont engagées dans cette voie mais beaucoup d'autres y ont renoncé. En fait, elles ont tendance à se recentrer sur l'Amérique du Nord ou sur des stratégies de type ALÉNA comme activité principale, et ne servir leurs clients dans les autres régions du monde que de façon ponctuelle. Elles n'ont plus de stratégie mondiale comme, par exemple, *CitiBank* ou J.P. Morgan, *CitiBank* dans le domaine des services bancaires de détail et J.P. Morgan dans le domaine des services de gros.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez parlé principalement des compagnies d'assurance, surtout M. Froewiss. On nous a dit que la mondialisation a engendré une grande volatilité dans les marchés des capitaux, et que cela pourrait avoir des répercussions sur la viabilité de compagnies. Vous êtes d'avis que, si c'est une généralisation certes vraie, cela ne s'applique pas réellement aux compagnies d'assurance.

En laissant de côté pour le moment les compagnies d'assurance, que peut-on dire de l'impact de cette «volatilité» sur la viabilité d'autres compagnies? Le terme n'est peut-être pas le bon, mais c'est celui qui a été utilisé ici.

**M. Froewiss:** Peut-être faudrait-il distinguer entre la volatilité et la mondialisation, si vous voulez. On se laisse peut-être trop impressionner par cette image de vagues de capitaux qui affluent et refluent. En fait, il est difficile d'établir un lien direct entre la mondialisation et la volatilité. On pourrait même dire que, en ouvrant de nouvelles sources de capitaux, la mondialisation pourrait atténuer la volatilité.

Si la volatilité en soi est le problème, il me paraît clair que la volatilité dans le prix de certains éléments d'actif à maturation longue, comme l'immobilier et, aux États-Unis, les obligations à haut rendement, a eu des répercussions très lourdes sur certaines compagnies. Celles qui avaient de fortes concentrations dans ces éléments d'actif ont souffert, et le terme «viabilité» est juste dans certains cas. Certains de ces établissements ont coulé.

Donc, la volatilité a eu des effets. Cependant, cela nous ramène à ce que nous disions de la concentration des risques. Si ces établissements avaient eu des portefeuilles de placement moins

*[Texte]*

those areas that turned out to have the high volatility, they obviously would have experienced less of a dent in them as a whole.

In terms of the regulatory issues that ultimately are the end result toward which we are all trying to move, I am leery of focusing on either volatility or globalization as separate issues which have to be dealt with. I go back to Mr. McSherry's earlier remarks on asset concentration. All of this has to be seen in the broader context of where the economy is going. At the end of the day, you need some good managers who are able to make some reasonable judgments. You need some processes in place by which boards of directors are able to oversee those managements. You need some regulators who are able to keep an eye on them.

Beyond that, today's trend, negative or positive, can often turn the other way tomorrow. That is why I am leery of becoming too focused on such things as globalization.

**Mr. McSherry:** In my thinking, I separate globalization from volatility. For many enterprises that want to focus on a core business of manufacturing or producing a product, there are opportunities in the marketplace to mitigate some of those risks that we may view as being imposed on them. Some elect to take advantage of those opportunities; some elect not to take advantage of those opportunities.

Globalization is a trend that we cannot stop. However, we have to be mindful as we go forward and develop policies and other things. If, for example, there is a great desire on the part of Canadian companies to diversify their asset portfolios and get involved in Latin America or other — what we would perceive to be — high risk ventures, they should do it on an intelligent basis and with investment management people who are expert in those areas.

No one is being forced to participate in a globalized world. One might choose to do that in order to improve one's competitiveness and to provide products for which one's clients are looking. In most cases, that is what financial institutions do. Clients come to them because they want a particular product and service, and they are able to provide it to the client. Financial institutions seldom create things that they think people will need, only to end up keeping the product on the shelf for a long period of time because no one in fact uses the product.

**Senator Stewart:** Would Mr. McSherry comment on the influence of what we have been calling volatility, let us say, on the asset portfolio of a company such as an insurance company? Earlier, reference was made to the fact that if foreign investors suddenly decide that, for example, a Canadian long-term bond is not a good investment, and that becomes epidemic, then it would clearly have an impact, at least on liquidity.

**Mr. McSherry:** It would certainly have an impact on liquidity. In terms of a life insurance company, and presuming that at the outset it had an investment portfolio that matched both the yield requirements and the term requirements of its liability portfolio, interim shocks to the system, other than meeting

*[Translation]*

concentrés dans les secteurs où la volatilité a été la plus forte, ils auraient évidemment beaucoup moins souffert.

Pour ce qui est de la réglementation à adopter, car c'est vers cela que toute cette discussion tend, je suis réticent à faire de la volatilité ou de la mondialisation des questions distinctes exigeant des mesures spécifiques. Je reviens à ce que disait M. McSherry de la concentration des placements. Tout cela doit être considéré dans le contexte plus large de l'évolution de l'économie. Au bout du compte, il faut de bons gestionnaires qui soient capables de prendre de bonnes décisions. Il faut des mécanismes qui permettent aux conseils d'administration de superviser ce que font ces gestionnaires. Il faut une autorité réglementaire qui puisse les garder à l'oeil.

Au-delà, la tendance d'aujourd'hui, qu'elle soit négative ou positive, peut facilement s'inverser demain. C'est pourquoi je pense qu'il faut se garder de s'obnubiler sur des facteurs tels que la mondialisation.

**M. McSherry:** À mon sens, il faut distinguer entre la mondialisation et la volatilité. Pour quantité d'entreprises qui veulent se concentrer sur une activité ou un produit central, le marché offre toutes sortes de possibilités qui atténuent certains des risques que la mondialisation peut leur imposer. Certains choisissent d'exploiter ces possibilités, d'autres non.

La mondialisation est une tendance que nous ne pouvons pas enrayer. Cependant, il faut se montrer prudent au moment de se lancer et d'élaborer des politiques et d'autres choses. Si, par exemple, les compagnies canadiennes veulent diversifier leur portefeuille de placements et investir en Amérique latine ou ailleurs (ce que nous percevons comme des placements à haut risque) elles doivent le faire de façon intelligente et avec le conseil d'experts en investissement dans ces régions.

Nul n'est contraint de participer à une économie mondialisée. On peut choisir de le faire pour améliorer sa compétitivité et offrir les produits que ses clients recherchent. Dans la plupart des cas, c'est ce que font les établissements financiers. Les clients s'adressent à eux parce qu'ils veulent un produit et un service particuliers et qu'ils peuvent le fournir. Il est rare que les établissements financiers créent des produits parce qu'ils pensent que leurs clients les veulent, pour se retrouver avec le produit à amasser la poussière sur les étagères parce que nul n'en veut.

**Le sénateur Stewart:** Est-ce que M. McSherry voudrait nous parler de l'influence de ce que nous avons appelé la volatilité, mettons, sur le portefeuille de placements d'une société telle qu'une compagnie d'assurance? D'autres témoins nous ont dit que si des investisseurs étrangers décidaient tout d'un coup, par exemple, qu'une obligation canadienne à long terme est un mauvais placement, et que cela se transforme en épidémie, cela aurait des répercussions manifestes, du moins sur la liquidité.

**M. McSherry:** Cela aura certainement incidence sur la liquidité. Dans le cas d'une compagnie d'assurance-vie, si on présume qu'au départ son portefeuille de placements répond à la fois aux besoins de rendement de l'actif et de maturation de son passif, des chocs temporaires autres qu'une ruée sur ses liquidités



[Text]

unforeseen calls for liquidity, would not necessarily be a problem for them, assuming they carried those investments until such time as the liabilities they were supporting came up.

**Senator Stewart:** If they could survive the crisis, then they would live.

**Mr. McSherry:** Whether a crisis in government bond markets and international confidence in Canadian bonds would necessarily precipitate a crisis in Canadian insurance companies are, I think, two relatively different things, given that a crisis that would affect Canadian insurance companies would more likely be domestically oriented than international, although I would like to give more thought to that. However, that is my initial thought. I do not think that those two are related.

**The Chairman:** Mr. Froewiss and Mr. McSherry, on behalf of the committee, I thank you for being here. I realize we kept you longer than we told you we would, but your testimony has been helpful to us.

We have one other witness before the lunch break. He is Richard Finlay, Chairman of Richard Finlay & Partners, a consulting company which specializes in corporate governance issues.

Mr. Finlay has circulated a brief to the committee which members have read. In view of the fact that our previous witnesses went later than expected, I would ask him to make a short opening statement in order to allow more time for questions.

**Mr. J. Richard Finlay, Chairman, J. Richard Finlay & Partners:** Good morning, Mr. Chairman. It is a pleasure to appear before the committee today on a subject that is, I believe, of crucial importance to the effective functioning of our economic system.

As some of you may know, I head the management consulting firm of J. Richard Finlay & Partners. My professional practice focuses on matters of corporate and institutional governance and the effective functioning of boards.

What do I mean by corporate governance? It is the relationship between the shareholders and stakeholders of a corporation and those chosen to direct its affairs. In our system of business, the board of directors is considered the linchpin of the corporate governance system, because that is where the power is vested.

Corporate governance is about one paramount idea that can be captured in three simple words — "other people's money". Those who use it must be held accountable for its use, just as those who wield power in their system of government must be accountable for what they do.

I would like to talk about the role of the public in this discussion for one moment.

[Traduction]

ne représenteraient pas nécessairement un problème, à condition qu'elle conserve ses placements jusqu'au moment de la maturation des éléments de passif correspondants.

**Le sénateur Stewart:** Autrement dit, si elles survivent à la crise, alors elles sont tirées d'affaire.

**M. McSherry:** Je ne pense pas qu'il y ait un lien de cause à effet direct entre une crise touchant le marché des obligations d'État et la confiance internationale dans les obligations canadiennes, d'une part, et une crise dans les compagnies d'assurance canadiennes d'autre part. Je pense que ce sont deux phénomènes différents, car une crise touchant les compagnies d'assurance canadiennes aura sans doute davantage des causes intérieures qu'internationales. Il faudrait que j'y réfléchisse plus avant, mais c'est ma réaction initiale. Je ne pense pas que les deux soient liées.

**Le président:** Monsieur Froewiss et monsieur McSherry, je vous remercie au nom du comité d'avoir accepté de comparaître. Je me rends compte que nous vous avons retenus plus longtemps que prévu mais votre témoignage nous a été utile.

Nous avons un dernier témoin avant la pause-déjeuner. Il s'agit de M. Richard Finlay, président de *Richard Finlay & Partners*, un cabinet d'experts-conseils qui se spécialise dans les questions de régie des sociétés.

Monsieur Finlay nous a fait parvenir un mémoire qui a été distribué et que les membres ont lu. Étant donné que nous avons pris plus de temps que prévu avec les témoins précédents, je lui demanderai de nous faire une déclaration liminaire brève afin de laisser plus de temps pour les questions.

**M. J. Richard Finlay, président, J. Richard Finlay & Partners:** Bonjour, monsieur le président. C'est un plaisir que de venir vous parler d'un sujet qui est à mon avis d'importance cruciale pour le bon fonctionnement de notre système économique.

Ainsi que vous le savez peut-être, je dirige le cabinet d'experts-conseils en gestion *J. Richard Finlay & Partners*. Je me spécialise dans les questions intéressant la structure de l'autorité des entreprises et institutions ainsi que le bon fonctionnement des conseils.

Lorsque je parle de régie des sociétés, de quoi s'agit-il? C'est la relation entre les actionnaires et parties prenantes d'une société et ceux choisis pour diriger ses affaires. Dans nos entreprises telles qu'elles sont structurées, le conseil d'administration est considéré comme le fondement de l'autorité, car c'est en lui que le pouvoir est investi.

La régie des entreprises tourne autour d'un concept primordial que l'on peut résumer en trois mots, «l'argent des autres». Ceux qui s'en servent doivent rendre des comptes sur son utilisation, tout comme ceux qui exercent le pouvoir au sein du gouvernement doivent assumer la responsabilité de leurs actes.

J'aimerais parler pendant quelques instants du rôle du public à cet égard.

## [Texte]

Too often, in my view, the public is the missing party from the corporate governance table, the absent partner with the largest stake but the weakest voice. After all, it is the public who are the customers and investors of these companies that have failed. As a result of these failures, the public is on the hook for the more than \$1.65 billion deficit of the Canada Deposit Insurance Corporation. It is the public that pays for inquiries such as this.

I believe that the committee's hearings are an important reminder of the crucial role the public plays in the process and their right to be educated about and to be considered in important questions of corporate governance policy.

It is my submission that more effective corporate governance practices, led and administered by more vigilant directors, are essential to public confidence in business, and to the improved competitiveness of Canadian corporations. In my experience, there are few quicker ways of effecting positive financial change in large organizations than through progressive governance practices. Conversely, there is no more certain path to failure than weak and ineffective governance policies. Simply stated, enlightened corporate governance is a powerful tool for creating shareholder wealth and enhancing social well-being. However, it works only if directors really direct.

When I say directors need to direct, I am talking about a board that will really supervise the management of the corporation. To do that, directors need to be inquisitive, vigilant and informed. They need to evaluate the CEO and make sure the company has a proper plan in place for its future. Above all, directors need to exercise independent judgment in determining what is in the best interest of the company.

The independence of the board, in my view, is fundamental to the corporate governance system. As I stated in my written brief, I believe that the appointment of a nonexecutive outside director as chair is, perhaps, the single-most important step a board can take in ensuring management accountability and in structuring a board where directors really can direct.

As former United States Supreme Court Justice William O. Douglas noted 60 years ago:

...we begin and end with the assumption that the directors are trustees by virtue of business ethics as well as law; and that the powers which they exercise are powers in trust.

This is the standard that has been set. Yet, it is a standard that is by no means universally met in the boardrooms of Canada. I say that reluctantly. I have spent my entire career in business. I know many directors personally. They are honourable men and women.

## [Translation]

Trop souvent, à mon sens, le public est le grand absent à la table des conseils d'administration, le partenaire le plus engagé mais le moins écouté. Après tout, c'est le public qui forme la clientèle et les bailleurs de fonds des entreprises faillies. Du fait de ces faillites, c'est le public qui éponge l'ardoise de 1,65 milliard de dollars que représente le déficit de la Société d'assurance-dépôts du Canada. C'est le public qui paie pour les enquêtes telles que celle-ci.

J'estime que les audiences de votre comité sont un rappel important du rôle crucial que joue le public dans le processus et de son droit à être informé et consulté au sujet de la politique de régie des sociétés.

J'estime que des pratiques de régie des sociétés plus efficaces, mises en place et administrées par des administrateurs plus vigilants, sont essentielles si l'on veut asseoir la confiance du public dans les entreprises et améliorer la compétitivité des sociétés canadiennes. Selon mon expérience, il y a peu de moyens plus rapides d'opérer des changements financiers positifs dans les grandes organisations que par des pratiques de régie progressistes. À l'inverse, il n'y a pas de route qui mène plus sûrement à la faillite que des politiques de régie défectueuses et inefficaces. En termes simples, une régie éclairée des sociétés est un outil puissant de création de richesse pour les actionnaires et d'amélioration du bien-être social. Cependant, il faut pour cela que les administrateurs administrent vraiment.

Lorsque je dis que les administrateurs doivent administrer, j'entends un conseil d'administration qui supervise réellement la direction de la société. Pour cela, les administrateurs doivent être inquisiteurs, vigilants et informés. Ils doivent évaluer le travail du directeur général et veiller à ce que la compagnie dresse des plans appropriés pour son avenir. Par-dessus tout, les administrateurs doivent faire preuve de discernement, dans un esprit d'indépendance, afin de déterminer ce qui est dans le meilleur intérêt de la société.

L'indépendance du conseil, à mon sens, est un élément fondamental du système de régie des sociétés. Comme je l'indique dans mon mémoire, je considère que la nomination d'un président du conseil non dirigeant de la société représente la mesure la plus importante qu'un conseil puisse prendre pour obliger la direction à lui rendre des comptes et structurer un conseil dont les administrateurs puissent réellement administrer.

Ainsi que le juge en chef de la Cour suprême des États-Unis, William O. Douglas, l'a dit il y a 60 ans:

...tout tourne autour de la notion que les administrateurs sont des fiduciaires, moralement et légalement; et que les pouvoirs qu'ils exercent sont des pouvoirs de fiducie.

Voilà la norme qui a été fixée. Pourtant, c'est une norme qui est loin d'être universellement respectée dans les conseils d'administration du Canada. Je le dis avec réticence. J'ai passé toute ma carrière dans l'entreprise. Je connais personnellement nombre d'administrateurs. Ce sont des hommes et des femmes honorables.



## [Text]

However, this is not about popularity or personalities. Silence is not the solution here — change is. We have a problem in Canada. Century-old corporate institutions, household names in every part of the country, are disappearing. Shareholders are seeing their investments wiped out. Loyal employees are having their jobs pulled out from under them through no fault of their own.

Canadian taxpayers are on the hook for more than \$1.65 billion through the CDIC. For each one of the corporate casualties that has occurred, the question, "Where was the board?" has quickly followed. That brings me back to my thesis: To have more successful companies we need more vigilant boards to make sure that companies stay out of trouble and avoid the kind of costly mistakes that have brought this committee back into public session.

We need to systematically rethink the role, function, and responsibility of directors, and attract a new kind of director to the boardroom.

Some witnesses before this committee have focused on the role of regulators; others have suggested the need for yet another regulatory agency supported by taxpayers. I am of the opinion that the idea of trying to make depositors and policyholders share in the risk of institutions is a little like blaming the passengers for what happened on the *Titanic*. What must be done is to require a process and structure for boards which will assist them in exercising the independent judgment expected of them.

I have outlined in my written brief to the committee what I believe are the necessary requirements for an effective board. However, I believe we must also expand the pool of available qualified directors in Canada, if we are to meet the governance requirements confronting us. One way of doing this is by appointing more women to Canadian boards. Currently, only approximately 7 per cent of directors are women. That is as unacceptable as it is unnecessary in 1994.

A board of directors is not a country club. Directors are the guardians of public confidence in the economic system. Public confidence today seems to be demanding change. Just as we did with business and consumers in the 1970s, and business and the environment in the 1980s, we need corporate and public policy leaders who will stand up and say, about the role of boards in Canada, "This is not good enough. We can do better."

It might be of some interest to this committee to hear the words of another Senate committee that was investigating the role of directors in a similar period of corporate misadventure. In its report in 1933, the United States Senate Committee on Banking said:

We cannot but believe that many recent disastrous events in the investment world would not have taken place if those whose names have appeared as directors had known

## [Traduction]

Cependant, je ne suis pas engagé dans un concours de popularité et je ne mets individuellement en cause personne. Le silence n'est pas la solution ici, le changement l'est. Nous avons un problème au Canada. Des entreprises vieilles d'un siècle, des sociétés dont le nom est connu d'un bout à l'autre du pays, disparaissent. Des actionnaires perdent tout ce qu'ils ont. Des collaborateurs loyaux voient leur emploi disparaître sans qu'il en soit de leur faute.

Les contribuables canadiens en sont pour 1,65 milliard de dollars de leurs poches, par l'intermédiaire de la SADC. Pour chacune des faillites d'entreprise qui se sont produites, la question qui n'a pas tardé à être posée était: «Que faisait le conseil?» Cela me ramène à ma thèse: Pour avoir des entreprises plus prospères, nous avons besoin de conseils d'administration plus vigilants pour garder les sociétés sur le droit chemin et éviter le genre d'erreurs coûteuses qui ont amené votre comité à tenir ces audiences publiques.

Il faut repenser systématiquement le rôle, la fonction et les responsabilités des administrateurs, et attirer un nouveau type d'administrateur dans les salles de conseil.

Certains témoins qui ont comparu ici ont mis l'accent sur le rôle de l'autorité réglementaire; d'autres ont préconisé la création d'un organisme réglementaire de plus, financé par le contribuable. Je considère que de faire partager aux déposants et détenteurs de polices d'assurance les risques des établissements revient à faire porter aux passagers le blâme du naufrage du *Titanic*. Il faut plutôt établir des mécanismes et des structures au sein des conseils afin d'aider ces derniers à exercer le jugement indépendant que l'on attend d'eux.

J'ai indiqué dans mon mémoire ce que j'estime être les conditions nécessaires à l'efficacité d'un conseil d'administration. Cependant, il faut également élargir le bassin d'administrateurs qualifiés au Canada si nous voulons répondre aux exigences en matière de régie qui nous confrontent. Un moyen pour cela est de nommer davantage de femmes aux conseils d'administration des entreprises canadiennes. Actuellement, seul 7 p. 100 environ des administrateurs sont des femmes. De nos jours, c'est à la fois inacceptable et inexcusable.

Un conseil d'administration n'est pas un country club. Ses membres sont les gardiens de la confiance du public dans le système économique. Tout comme c'était le cas du mouvement des consommateurs dans les années 1970 et du mouvement écologiste dans les années 1980, nous avons besoin de dirigeants d'entreprise et d'État pour prendre une position ferme au sujet du rôle des conseils d'administration au Canada et dire: «Ce qui existe ne suffit pas. Nous pouvons faire mieux».

Il vous intéressera peut-être d'entendre ce qu'un autre comité sénatorial, qui faisait enquête sur le rôle des administrateurs dans une période de crise économique similaire, avait à dire. Dans son rapport de 1933, le comité des banques du Sénat américain a indiqué:

Nous ne pouvons échapper à la conclusion que bon nombre des désastres récents dans le monde de l'investissement auraient été évités si ceux dont les noms figuraient

## [Texte]

themselves to be under a legal, as well as a moral, responsibility to the investing public.

That committee said that in 1933, and it echoes through the boardrooms and hearing rooms of Canada in 1994.

Corporate governance reform seems to move at a pace that often makes glaciers look like speed demons. One more lesson from the past also bears repeating. It is unique, because it comes from the mouth of an actual director. The words are those of Harold R. Lawson, a prominent business leader and director of British Mortgage Corporation which, when it collapsed in the 1960s, was one of the largest financial failures in Canada. About that experience, he said:

The directors of British Mortgage did not know a lot about what was going on. We did not realize that certain so-called secure notes were in fact not secured. We did not realize that a junior note had been called a senior note. We did realize that companies with different names were actually associated with each other in one way or other. We did not realize that certain short-term notes had not been paid off when due. Looking back, we should have known. If only we had looked under the surface. 'If only' are possibly the most poignant words in the English language.

But I will say this, if you wish to profit from my adversity: If you are asked to join a board, think twice about it. Investigate the company before joining the board. If you join, take an interest in it. See that there are rules and by-laws which limit the powers of management of the company, and, above all, look under the surface. Get information, pry into things, and make yourself a nuisance to management, because that is your job.

Mr. Chairman and senators, I believe those words should be emblazoned on a plaque in every boardroom in Canada, for they make it clear that there is simply no substitute for an independent board composed of directors who actually direct.

I hope the committee will take the opportunity to convey this thought in the most resonant and compelling language possible when it comes to writing its report. Millions of Canadian taxpayers, shareholders, and financial services customers are eagerly awaiting your counsel, your solutions, and your affirmation of the important principles of accountability which underlie our economic system.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Finlay, both for your opening statement and the brief that you sent to us, which has been circulated to the committee.

**Senator Sylvain:** Thank you very much, Mr. Finlay. We appreciate your attendance here, particularly because you bring to this committee another aspect. We have heard from the

## [Translation]

comme membres des conseils d'administration s'étaient reconnus une responsabilité juridique, ainsi que morale, envers les membres du public qui plaçaient leur argent dans ces sociétés»

Voilà ce que le comité a déclaré en 1933, et ces mots résonnent encore dans les salles de conseil et d'audience du Canada de 1994.

La réforme de la structure administrative des sociétés semble avancer à un rythme qui fait paraître les glaciers comme des étoiles filantes. Une autre leçon venue du passé mérite d'être répétée. Elle a un poids particulier, car elle nous vient de la bouche d'un administrateur. Les mots sont de Harold R. Lawson, un dirigeant d'entreprise connu et directeur de la *British Mortgage Corporation* dont la faillite, en 1960, a été l'une des plus retentissantes que le Canada ait connues. Il a dit de cette expérience:

Les administrateurs de British Mortgage ne savaient pas grand-chose de ce qui se passait. Nous ignorions que certains titres soi-disant garantis ne l'étaient pas en réalité. Nous ignorions qu'un titre de second rang avait été qualifié de titre de premier rang. Nous ne savions pas que des compagnies portant des noms différents étaient en réalité associées les unes aux autres de diverses façons. Nous ne savions pas que certaines créances à court terme n'avaient pas été payées à leur échéance. Rétrospectivement, nous aurions dû savoir. Si seulement nous avions regardé sous la surface. «Si seulement» sont peut-être les mots les plus poignants de la langue anglaise.

Mais je dirai ceci, si vous voulez tirer la leçon de l'adversité que j'ai connue: si l'on vous demande de siéger à un conseil, réfléchissez-y deux fois. Renseignez-vous sur la compagnie avant d'entrer à son conseil. Si vous le faites, prenez votre rôle à coeur. Veillez à ce qu'il y ait des règles et statuts limitant les pouvoirs de la direction de la compagnie et, par-dessus tout, regardez sous la surface. Renseignez-vous, fouinez, soyez une épine dans le pied de la direction, car c'est là votre travail.

Monsieur le président et sénateurs, ces mots devraient être gravés sur une plaque et placés dans chaque salle du conseil du Canada, car ils disent clairement qu'il n'y a pas de substitut à un conseil indépendant composé d'administrateurs qui administrent réellement.

J'espère que le comité saisira l'occasion de transmettre cette pensée dans les termes les plus retentissants et convaincants lorsque viendra le temps de rédiger son rapport. Des millions de Canadiens, contribuables, actionnaires et clients des services financiers, attendent impatiemment votre conseil, vos solutions et votre affirmation des importants principes de reddition de comptes qui sous-tendent notre système économique.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Finlay, de cet exposé liminaire et du mémoire que vous nous avez fait parvenir et qui a été distribué aux membres du comité.

**Le sénateur Sylvain:** Je vous remercie, monsieur Finlay. Nous apprécions votre présence ici, particulièrement parce que vous abordez un aspect autre. Nous avons entendu les



[Text]

regulators, the rating people, and a lot of CEOs of various large insurance companies. It is important to have someone focus a little more narrowly on the operations of companies, particularly as it applies to the boards of directors.

You made a lot of interesting statements. You did not refer to some of the books I read years ago about boards of directors in Canada — how board members all came from the same school, belonged to the same country club, and just appointed each other to the various boards — nor did you expand on the statement of one businessman years ago who said that if ever he found a woman who was qualified he would appoint her to the board.

You say that we need knowledgeable board members of independent mind, who can stand the pressures that might be brought to bear by the management of the company, and, even more so, be able to obtain the information they want from the company.

I presume your remarks refer mainly to national institutions — big insurance companies or big banks, and that type of thing. We do not have all that many big banks. We have quite a number of insurance companies, but not very many large ones. I believe that there is a tendency for people to seek out other people who have the same experience, or at least know something about operating large companies.

I suggest that we do not have that big a pool, and perhaps that is why we see so many names repeated. In *Who's Who*, you may see that one person is on 22 boards, or something of that nature. How do you expand the pool of people available, when there are relatively few large companies to develop that type of knowledge?

**Mr. Finlay:** Senator, the Royal Commission on Corporate Concentration in 1978, I believe, made the point that they believed directors should sit on the boards of what they called "a very few" publicly listed companies. That was their belief at the time as a result of receiving submissions from various people including Earle McLaughlin, who, at the time, as well as being Chairman of the Royal Bank, President and Chief General Manager, was also on the board of 23 companies.

Most senior business leaders now do not have such an extraordinary number of directorships, but it is not uncommon to have five or ten directorships. Because most directors are also CEOs, there is a question as to whether they have the time necessary to devote to board duties, in order to be vigilant and monitor the affairs of the company.

Therefore, it is really necessary to expand that pool. In my brief, I go into some detail about the concept of the professional director, individuals who would, as their full-time job, serve on the boards of companies. This has been suggested over a number of years, including by William O. Douglas in the 1930s as part of his solution to the problem at the time. As you know, he became

[Traduction]

responsables de la réglementation, les sociétés de cotation financière et quantité de PDG de diverses grosses compagnies d'assurance. Il est important que quelqu'un s'attache d'un peu plus près à scruter le fonctionnement des entreprises, particulièrement au niveau des conseils d'administration.

Vous avez dit quantité de choses intéressantes. Vous n'avez pas fait mention de certains des ouvrages que j'ai lus il y a des années au sujet des conseils d'administration au Canada (expliquant que les administrateurs venaient tous de la même école, appartenaient au même country club et se nommaient les uns les autres par cooptation aux différents conseils) et n'avez pas fait état non plus du mot d'un homme d'affaires d'il y a longtemps qui disait que si jamais il trouvait une femme qualifiée, il la nommerait au conseil.

Vous dites que nous avons besoin d'administrateurs compétents à l'esprit indépendant, qui puissent résister aux pressions que la direction de la compagnie peut exercer sur eux et, surtout, qui soient capables d'extorquer à la compagnie les renseignements qu'ils veulent obtenir.

Je suppose que vos propos concernent principalement les grandes sociétés nationales, les grosses compagnies d'assurance ou les grandes banques, ce genre de choses. Il n'y a pas beaucoup de grandes banques au Canada. Il y a beaucoup de compagnies d'assurance, mais guère de très grosses. J'ai l'impression que les gens ont tendance à rechercher des administrateurs possédant la même expérience qu'eux, ou du moins qui connaissent le fonctionnement de grosses sociétés.

J'ai l'impression que le bassin n'est pas très important, et c'est pourquoi on retrouve peut-être toujours les mêmes noms. On peut voir, en lisant le *Who's who*, qu'une même personne peut siéger jusqu'à 22 conseils, ce genre de chose. Comment faire pour élargir le bassin d'administrateurs disponibles lorsqu'il n'existe qu'un nombre relativement faible de grosses sociétés où ce genre de compétences puissent s'acquérir?

**M. Finlay:** Sénateur, la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés a émis l'avis, en 1978 je crois, que les administrateurs ne devraient siéger au conseil que d'un «très petit nombre» de sociétés cotées en bourse. C'est la conclusion qu'elle a tirée des opinions exprimées par diverses personnes, notamment Earle McLaughlin qui, en sus d'être président directeur général de la Banque royale, siégeait également au conseil de 23 sociétés.

La plupart des grands patrons aujourd'hui n'occupent pas un nombre aussi extraordinaire de postes d'administrateur, mais il n'est pas rare qu'ils siègent à cinq ou dix conseils. Du fait que la plupart des administrateurs sont également des directeurs généraux, on peut se demander s'ils ont le temps nécessaire à consacrer à leurs conseils d'administration, de se montrer vigilants et de contrôler les affaires de ces sociétés.

Il me paraît donc réellement nécessaire d'élargir ce bassin. Je parle assez longuement dans le mémoire de la notion d'administrateur professionnel, c'est-à-dire de personnes qui n'auraient d'autre occupation que de siéger à des conseils d'administration d'entreprise. C'est une idée qui a été lancée à diverses reprises au fil des ans, notamment par William O. Douglas dans les années

## [Texte]

the second chairman of the SEC. He found that there were far too many individuals serving on too many boards.

The second point I wish to make is one that I have already made today, and one which is in my written submission. Indeed, I make this point in many places where I speak on this subject. The fact that only 7 per cent of directors in Canada are women is not, in my view, in keeping with the reality of business in Canada in 1994.

Many competent professional women have not been invited to serve on any board of any public company. Many of these women would, I believe, make an enormous contribution to these organizations. They are women who serve in public institutions in executive roles, who serve in business in executive roles, and who are extremely successful entrepreneurs.

I also believe that any company that cannot manage to nominate a sufficient number of women to its board in 1994 is a company which will unlikely cope and adapt to the changes required in a more competitive world environment. It becomes a barometer of change. A company that cannot introduce that element of change, when there are so many reasons to do it, will have problems.

There are ways to bring more and different kinds of directors to the table. Some companies are trying to do that.

**Senator Sylvain:** I happen to know a number of ladies who are sitting on some very important boards. That is something that has gone on for quite some time now. It has been a long time since the days of the gentleman that you mentioned.

You talk about a professional director, which is something that intrigues me. Where would one go to school to learn to be a professional director? What kind of training should one have? It seems to me that being a director of a company is a hands-on type of thing. You do not become a director by studying a book. At least I have never found that to be the case. Would you explain how you develop such qualifications?

**Mr. Finlay:** There are some universities in Canada that are looking at offering courses on the subject. One of the recommendations that my company and the Corporate Governance Round Table made to the TSE committee on corporate governance was that new board members should have an orientation course to learn about the company and the responsibilities of directors. Indeed, they adopted that as a recommendation in their draft report.

Some universities are looking at incorporating this as part of their executive management program. Directors will have an opportunity to spend a week or two to learn about their new responsibilities.

The world is beginning to scrutinize directors now as it never has before. When you are simultaneously under a spot light and a microscope, you might think twice about the kind of job you are

## [Translation]

1930, comme solution au problème de l'époque. Comme vous le savez, il est devenu le deuxième président de la SEC. Il jugeait qu'il y avait beaucoup trop de personnes que l'on retrouvait dans quantité de conseils d'administration.

J'ai déjà mentionné dans mon exposé et dans mon mémoire le deuxième aspect que je veux faire ressortir. Je l'aborde chaque fois que j'ai à traiter de ce sujet. Le fait que 7 p. 100 seulement des administrateurs au Canada soient des femmes n'est plus conforme à la réalité du monde des affaires canadien de 1994.

Quantité de femmes très compétentes n'ont jamais été invitées à siéger au conseil d'administration d'aucune société cotée en bourse. Or, je pense que beaucoup d'entre elles pourraient apporter une contribution énorme à ces organisations. Ce sont des femmes qui occupent des postes de responsabilité dans les institutions publiques, dans des sociétés privées et dont la réussite comme chefs d'entreprise est éclatante.

Je pense également qu'une société qui ne parvient pas à nommer un nombre suffisant de femmes à son conseil, en 1994, est une société peu susceptible de pouvoir s'adapter aux changements qu'exige un environnement mondial plus concurrentiel. Cela devient un baromètre de souplesse. Une société incapable d'introduire cet élément de changement, pour lequel tant de raisons militent, aura des problèmes.

Il y a des façons d'amener une plus grande diversité d'administrateurs à la table des conseils. Certaines compagnies s'y efforcent.

**Le sénateur Sylvain:** Il se trouve que je connais un certain nombre de dames qui siègent au conseil d'entreprises très importantes. Ce n'est pas non plus très récent. Il s'est passé pas mal de temps depuis ces clubs masculins dont vous avez fait état.

Vous parlez d'administrateurs professionnels, et c'est une idée qui m'intrigue. Dans quelle école apprendrait-on à devenir membre professionnel d'un conseil d'administration? Quelle sorte de formation faudrait-il avoir? Il me semble que c'est un savoir-faire qui s'acquiert par la pratique. On ne devient pas administrateur en étudiant un livre. Je n'en ai jamais rencontré de cette sorte. Pourriez-vous nous expliquer comment on acquerrait ces qualifications?

**M. Finlay:** Quelques universités au Canada songent à offrir des cours de ce genre. L'une des recommandations formulées par mon cabinet et par la *Corporate Governance Round Table* au comité de la régie des sociétés du TSE est que les nouveaux administrateurs aient à suivre un stage d'orientation pour se familiariser avec la société et les responsabilités des membres de conseils d'administration. Ce comité a d'ailleurs inclu cette recommandation dans son ébauche de rapport.

Certaines universités envisagent d'introduire cette formation dans leur programme de gestion d'entreprise. Les administrateurs pourraient ainsi suivre un cours d'une semaine ou deux pour se familiariser avec leurs nouvelles responsabilités.

Le monde commence à s'intéresser plus que jamais auparavant au rôle des administrateurs. Lorsque vous êtes à la fois placé sous un projecteur et un microscope, on peut être amené à réfléchir à



*[Text]*

taking on and whether you are doing the right thing in the right way. I think some directors, new directors in particular, will welcome the opportunity to learn about what skills are necessary in a good director.

**Senator Sylvain:** Our schools turn out a lot of MBAs. They are people who are highly qualified in business, and so on. However, they have no practical experience in running businesses. Frankly, I do not understand how a young man with that type of degree, but with no work experience, could be plunked onto the board of directors of a company.

**Mr. Finlay:** I would never advocate such a thing. I am a great believer in what Emerson said: "Knowledge comes, but wisdom lingers." It takes a while to learn some of the skills that make a good director. Certainly, while vigour is a good attribute, experience is perhaps a more important one.

**Senator Sylvain:** Nowhere in our regulations do we try to legislate or regulate who may sit on the board of a company. Normally, it is done through a system of knowing people in a similar industry. I agree with you that independent people who bring with them more experience than just the narrow focus of whatever the company is about are the best kind of directors. However, in the last ten years, there has been an unwillingness to accept directorships, because the law has been modified to make directors a great deal more responsible.

You can buy insurance against that type of thing, but the law prohibits the insurance company from paying out in certain circumstances. Before accepting a directorship, you would want to know what you are doing and with whom you are becoming associated, because you may be hung out to dry on one of these things.

Do you think that the modifications to the legislation governing businesses and the new rules with respect to directors' liabilities are creating problems as far as getting people into the business of being a director?

**Mr. Finlay:** It was very much a top-of-mind issue with the 100 directors we interviewed in 1993 as part of a major study. That is why one of the recommendations in my submission to the committee is that we create a federal-provincial task force on corporate governance in order to bring together the aspects of company law, director liability, regulators, and other stakeholders with directors as a group to try to work out a 21st Century concept of corporate governance. It would properly define what we expect of directors.

One of the most unfair aspects about being a member of a board today is that we do not spell out specifically what is expected of him or her. It is difficult to know precisely what a director's duties are, except in general terms. However, when something does go awry, plenty of litigation lawyers spring up to view, in retrospect, what was done.

*[Traduction]*

deux fois aux fonctions que l'on assume et à se demander si l'on fait ce qu'il faut de la manière qu'il faut. Je pense que certains administrateurs, notamment ceux de fraîche date, seraient heureux de pouvoir suivre un cours sur les compétences qu'un bon administrateur doit posséder.

**Le sénateur Sylvain:** Nos écoles décernent quantité de maîtrises en administration des affaires. Ces diplômés ont une excellente formation théorique mais guère d'expérience pratique de la gestion d'entreprise. Franchement, je vois mal comment un jeune homme ayant ce type de diplôme, mais aucune expérience de travail, pourrait être bombardé membre du conseil d'administration d'une entreprise.

**M. Finlay:** Je ne préconiserais jamais rien de tel. Je fais mienne la maxime d'Emerson: «La connaissance s'acquiert, mais la sagesse se fait attendre». Il faut du temps pour acquérir les compétences qui font un bon administrateur. Si le dynamisme est certes un bon attribut, l'expérience compte sans doute plus.

**Le sénateur Sylvain:** L'État ne cherche en rien à régir par ses lois ou règlements qui peut siéger au conseil d'administration d'une société. Normalement, le recrutement se fait par contacts personnels entre gens d'un même secteur d'activité. Je conviens avec vous que des personnes indépendantes dont l'expérience débordait du seul secteur d'activité de la compagnie font les meilleurs administrateurs. Cependant, au cours des dix dernières années, on a vu les gens devenir plus réticents à siéger dans les conseils d'administration, du fait que la loi a été modifiée pour rendre les administrateurs beaucoup plus responsables.

On peut s'assurer contre les risques qui en résultent, mais la loi interdit aux compagnies d'assurance de verser des indemnités dans certaines circonstances. Il s'agit donc, avant d'accepter un poste d'administrateur, de savoir ce que l'on fait et avec qui l'on s'associe, car on risque fort de devenir bouc émissaire.

Pensez-vous que les changements apportés à la législation régissant les entreprises et les règles nouvelles relatives aux responsabilités des administrateurs rendent plus difficile le recrutement d'administrateurs?

**M. Finlay:** C'était certainement un élément important dans l'esprit de la centaine d'administrateurs que nous avons rencontrés en 1993 dans le cadre d'une importante étude. C'est pourquoi l'une de mes recommandations au comité est de créer un groupe de travail fédéral-provincial sur la régie des sociétés, qui rassemblerait des spécialistes du droit commercial, de la responsabilité des administrateurs, des autorités réglementaires, des représentants des administrateurs et d'autres parties intéressées, en vue d'élaborer un concept de la régie des sociétés du XXI<sup>e</sup> siècle. On définirait ainsi précisément ce que l'on attend des membres des conseils d'administration.

L'une des plus grandes injustices aujourd'hui est que l'on ne dit pas précisément aux membres des conseils ce qu'ils ou elles sont censés faire. Il est difficile de savoir exactement quelles sont les obligations d'un administrateur, sauf de façon très générale. Cependant, lorsque quelque chose tourne mal, on voit surgir de partout des avocats qui vont disséquer, rétrospectivement, ce qui a été fait.

## [Texte]

We need to bring our company laws, provincial statutes and federal statutes more into line with these realities so that they reflect what is needed.

**Senator Sylvain:** Before someone becomes a director, he has to be voted in by the shareholders or policyholders. Do you blame the shareholders and policyholders for the type of directors that we have?

**Mr. Finlay:** Without ascribing any kind of blame, it is a product of many factors, not the least of which is the proxy mechanism. Again, this debate has been taking place in North America since the turn of the century: In whose hand should the proxy mechanism be? Should there be secret balloting?

The system really only works when all the players play their proper parts. Shareholders have a fundamentally important role to play; that is, to be informed and to be active. One of the reasons that situation is also changing and they are becoming more active is the increasing role of institutional shareholders and pension funds who are taking a much more aggressive role in corporate governance and in monitoring board practices.

**Senator Sylvain:** If you had been asked to meet with the board of Confederation Life two or three years ago, what advice would you have given them?

**Mr. Finlay:** I can tell you the advice that I did give them.

**Senator Sylvain:** I did not realize you had been there, sir. That is even better.

**Mr. Finlay:** It was Peter Drucker who said, "When you learn the skills of management consulting well, you have a sixth sense about problems and trying to avoid them for clients and companies."

Yes, I have had some discussion with the company over the years. In the 1980s, I had a discussion with a chief executive, two or three times removed now, in which I suggested that it might be wise to look at governance practices and progressive management policies, the kinds of things that companies are doing to bring themselves into the 1990s.

That was a very short conversation, because it is the case that, while I do have some very good relationships with a number of companies in Canada and they are my principal clients, some chief executives who are also chairmen of the board have a low tolerance for any kind of questioning or discussion about the role of the board. They see it as a private preserve, and it is not good form or etiquette to raise the question.

That, too, is changing. I receive many calls from directors whom I have never met who have problems with their boards and their companies. The climate is changing. However, some chief executives guard the board as if it were their private preserve.

When you have a situation where the chief executive also chairs the board and is the person with the greatest role in appointing directors, and leads the boards in terms of the

## [Translation]

Il faut remettre à jour le droit commercial, les législations provinciales et fédérales afin de les conformer à ces réalités.

**Le sénateur Sylvain:** Pour devenir administrateur, il faut un vote des actionnaires ou détenteurs de police. Est-ce que vous blâmez les actionnaires et détenteurs de police pour le genre d'administrateurs que nous avons?

**M. Finlay:** Sans vouloir distribuer de blâme, il me semble que c'est là le produit de maints facteurs, dont le moindre n'est pas le mécanisme de procuration. Encore une fois, c'est un débat qui se déroule en Amérique du Nord depuis le début du siècle: En quelles mains faut-il placer le mécanisme de procuration? Les votes devraient-ils être à bulletin secret?

Le système ne fonctionne réellement bien que lorsque tous les intervenants jouent bien leur rôle. Les actionnaires ont un rôle fondamental, celui de s'informer et d'être actifs. L'une des raisons pour lesquelles cette situation évolue est le rôle croissant des actionnaires institutionnels et des fonds de pension qui s'intéressent de façon beaucoup plus agressive à la régie des sociétés et aux pratiques des conseils d'administration.

**Le sénateur Sylvain:** Si l'on vous avait demandé de rencontrer le conseil d'administration de Confédération-vie il y a deux ou trois ans, quel conseil lui auriez-vous donné?

**M. Finlay:** Je peux vous dire quel conseil je lui ai donné.

**Le sénateur Sylvain:** Je ne savais pas que vous aviez rencontré les membres, monsieur. C'est encore mieux.

**M. Finlay:** C'est Peter Drucker qui a dit: «Le bon expert-conseil en gestion possède un sixième sens qui lui fait déceler les problèmes avant qu'ils surgissent et lui permet de les faire éviter à ses clients et entreprises».

Oui, j'ai eu quelques entretiens avec la compagnie au fil des ans. Dans les années 1980, j'ai parlé à son directeur général, qui a eu depuis deux ou trois successeurs, et lui ai dit qu'il serait sage de revoir les pratiques de régie et d'introduire des politiques de gestion progressistes, le genre de choses que font les compagnies pour s'adapter aux années 1990.

Cela a été un entretien assez bref, car il se trouve que, si j'ai quelques excellentes relations avec un certain nombre de compagnies au Canada qui sont mes principaux clients, certains directeurs généraux qui sont également présidents de leur conseil d'administration ont une faible tolérance à l'égard de toute mise en question du rôle du conseil. C'est en quelque sorte leur domaine réservé et ils trouvent inconvenant qu'on aborde la question.

Cela aussi est en train de changer. Je reçois quantité d'appels d'administrateurs que je n'ai jamais rencontrés qui éprouvent des problèmes avec leurs conseils et leurs sociétés. Le climat évolue. Cependant, certains directeurs généraux montent la garde autour de leur conseil comme s'il s'agissait de leur domaine privé.

Lorsque vous avez un directeur général de société qui préside également le conseil et a le plus grand mot à dire sur la nomination des administrateurs, et qui encadre le conseil par le



[Text]

information they are provided, then you have a situation in which it is difficult to empower the board.

**Senator Sylvain:** Would you separate the chief executive officer from the chairman of the board?

**Mr. Finlay:** That is, in my view, probably the single most important thing that can be done in terms of legislation to ensure the independence of a board.

**Senator Perrault:** Mr. Chairman, the ground has been well traversed by Senator Sylvain, who made some observations.

You have entitled your brief, "Waking the Shut-Eyed Sentries". There are some directors out there today who cannot afford to close their eyes even once, because they are so frightened of what has happened in recent months and years to the role of director. It certainly has been no rose garden. You have brought us a good brief.

However, there is a real problem facing anyone who conscientiously wishes to serve as a director in this country; that is, the liability associated with the position and the increasing liability which will present itself in the next few months. Many people whom I know simply refuse to serve on boards. They say, "I will not subject my life to this kind of stress and strain with the possibility that some Draconian action will be taken against the board at some point in time."

In relation to the fees paid, it simply is not worth the hassle. I think you will agree, Mr. Finlay, that is the view of many people in the corporate world.

**Mr. Finlay:** I agree.

**Senator Perrault:** Your idea about having full-time directors is intriguing. That may be the route to take. However, in the next few weeks, I suspect there will be a lot of resignations from boards across the country. People who want to do a conscientious job simply cannot give 24 hours a day to monitoring the minutiae of various corporations on which they are supposed to serve as directors. That is what is happening. I believe it to a bit of a crisis, Mr. Chairman.

How do we train these full-time directors? How do we develop this group of vigilant watchdogs to protect the public?

**Mr. Finlay:** I agree with your concerns. They are certainly shared by me and a lot of people in this country looking at this subject.

I believe what would help a director and a board the most is to ensure they have a plan in place and a structure to ensure that the board is aware of what is going on; that is to say, it knows what its mandate and job description is.

Most companies in this country do not have job descriptions for their directors. They have not spelled out the mandate of the board and what kinds of decisions it is expected to make. It

[Traduction]

biais de l'information qu'il lui communique, il est bien difficile au conseil d'administration de jouer un rôle conséquent.

**Le sénateur Sylvain:** Est-ce que vous sépareriez la fonction de directeur général de celle de président du conseil?

**M. Finlay:** À mon sens, ce serait le changement législatif le plus important que l'on pourrait apporter pour assurer l'indépendance des conseils d'administration.

**Le sénateur Perrault:** Monsieur le président, le sénateur Sylvain a déjà pas mal débroussaillé le terrain.

Vous avez intitulé votre mémoire «Réveille les sentinelles endormies». Il y a des administrateurs de nos jours qui ne peuvent se permettre de fermer l'oeil une seule seconde, tellement ils sont effrayés par ce qu'il est advenu ces derniers mois et années du rôle de l'administrateur. Ce n'est certainement pas un jardin de roses. C'est un bon mémoire que vous nous avez soumis.

Cependant, quiconque veut remplir consciencieusement l'office de membre du conseil d'administration dans notre pays rencontre un réel problème: c'est la responsabilité associée à ce poste et qui va aller en grandissant au cours des prochains mois. Bon nombre de mes connaissances refusent simplement de siéger à des conseils d'administration. Elles disent: «Je ne vais pas assujettir ma vie à ce genre de tensions et de pressions, avec le risque que des mesures draconiennes soient prises contre le conseil à n'importe quel moment».

Compte tenu des jetons de présence versés, cela n'en vaut tout simplement pas la peine. Je pense que vous conviendrez avec moi, monsieur Finlay, que c'est là une opinion que beaucoup partagent dans les milieux d'affaires.

**M. Finlay:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Perrault:** Votre idée d'avoir des administrateurs à plein temps m'intrigue. C'est peut-être la voie à suivre. Cependant, au cours des prochaines semaines, j'ai l'impression que l'on va voir quantité de démissions dans les conseils d'administration du pays. Les gens qui veulent faire un travail consciencieux ne peuvent tout simplement pas consacrer 24 heures par jour à suivre les moindres détails du fonctionnement des diverses sociétés au conseil d'administration desquelles ils siègent. C'est ce qui se passe. Je pense qu'il y a là une espèce de crise, monsieur le président.

Comment formerait-on ces administrateurs à plein temps? Comment ferait-on surgir ce groupe de chiens de garde vigilants pour protéger le public?

**M. Finlay:** Je suis d'accord avec vous. Je partage vos préoccupations, de même que beaucoup d'autres qui s'intéressent à ce sujet dans notre pays.

Je pense que le plus utile pour un administrateur et un conseil serait qu'un plan et une structure soient en place afin d'assurer que les membres sachent ce qu'ils ont à faire; autrement dit, qu'ils connaissent leur mandat et leur description de fonctions.

La plupart des sociétés de ce pays n'ont pas de description des fonctions des membres de leur conseil d'administration. Elles n'ont jamais énoncé le mandat du conseil, le genre de décisions

[Texte]

would help to do that. In that way, management would know what the role of the board is and what the role of management is. Right now, it is so ambiguous that, often, the serious problems will fall between the cracks, as happened with Confederation Life and Standard Trustco.

In the case of Standard Trustco, regulators were meeting with some management people and some directors. However, the full board was not aware of what was going on. That should never be allowed to happen. If a regulator meets over a serious matter with management, then the minutes of that meeting should be copied to the board chairman or the secretary of the board. It must, as a matter of law and regulation, be on the agenda of the board at the next meeting.

**Senator Perrault:** I absolutely agree with that. Some companies in Canada are conscientiously addressing the problem of educating directors and outlining their role specifically. As you say, that is absolutely essential under the present circumstances.

A few years ago, it was an honour to be on a board and to not have any role in making decisions, but you have correctly pointed out some of the problems and abuses which stem from the old approach.

I hope we do not go too far in the other direction, though, whereby we will make it so tough to serve that people simply will not place themselves at risk.

**Mr. Finlay:** It will help enormously to clarify the rules. If we get directors involved as part of a group with other stakeholders, shareholders and institutional investors in looking at company acts and liabilities, then perhaps we can come up with a reasonable solution to what is quite a mess, as you rightly point out. I believe it will probably get worse, unless we take some leadership to straighten out the problem.

**Senator Perrault:** You have brought a very useful brief to the committee today.

**Senator Sylvain:** You were talking about the role of the board, but you have not alluded to the fact that all boards have committees, such as remuneration and audit committees. Any company worth its salt has a number of committees. Committee members normally get into a fair amount of detail. Would you comment on that?

**Mr. Finlay:** That is the ideal situation.

A great scholar in the United States, and one who those of us involved in this area regard as our mentor, Myles Mace, wrote a book in the 1970s entitled, *Directors: Myth and Reality*. What you say about committees is quite true, but the reality is that committees meet, on average, twice a year. That is not enough.

**Senator Perrault:** You are absolutely correct.

[Translation]

qu'il est censé prendre. Ce serait pourtant utile. Ainsi, la direction saurait quels sont les rôles respectifs du conseil et de la direction. Actuellement, cette répartition est tellement ambiguë que de graves problèmes resteront ignorés, comme c'est arrivé chez Confédération-vie et chez *Standard Trustco*.

Dans le cas de *Standard Trustco*, l'autorité réglementaire rencontrait certains membres du conseil et certains gestionnaires. Cependant, le conseil au complet n'a jamais été tenu au courant de ce qui se passait. Cela n'aurait jamais dû arriver. Lorsqu'un représentant de l'autorité réglementaire rencontre la direction au sujet d'une affaire grave, le procès-verbal de cette conversation devrait être transmis au président ou au secrétaire du conseil d'administration. Ce devrait être une obligation légale ou réglementaire d'inscrire cela à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil d'administration.

**Le sénateur Perrault:** Je suis tout à fait d'accord. Certaines sociétés au Canada s'attachent consciencieusement à informer leurs administrateurs et à délimiter précisément leur rôle. Comme vous le dites, c'est absolument essentiel dans les circonstances actuelles.

Jusqu'il y a quelques années, la fonction d'administrateur était considérée comme honorifique et ne comportant aucun rôle de prise de décision, mais vous avez bien fait ressortir certains des problèmes et abus associés à cette ancienne façon de voir.

J'espère cependant que l'on n'ira pas trop loin dans l'autre sens, car on va rendre la fonction si difficile que les gens vont tout simplement refuser de courir ce risque.

**M. Finlay:** Cela facilitera énormément les choses si l'on clarifie les règles. Si les administrateurs sont intégrés à un groupe, avec d'autres parties prenantes, telles qu'actionnaires et investisseurs institutionnels, pour scruter les agissements et obligations de la compagnie, alors on pourra peut-être trouver une solution raisonnable à ce qui est actuellement une situation plutôt inextricable, comme vous l'avez fait remarquer à juste titre. Je pense que la situation va sans doute empirer, à moins que l'on agisse pour rectifier le problème.

**Le sénateur Perrault:** Le mémoire que vous avez soumis aujourd'hui au comité nous sera très utile.

**Le sénateur Sylvain:** Vous avez parlé du rôle du conseil, mais vous n'avez pas fait mention du fait que tous les conseils ont des comités, tels que des comités de la rémunération et des comités de vérification. Toute société qui se respecte a un certain nombre de comités. Les membres de ces comités entrent pas mal dans les détails. Pourriez-vous parler de cet aspect?

**M. Finlay:** C'est la situation idéale.

Un Américain de renom, et que ceux qui se penchent sur ce domaine considèrent comme leur maître, Myles Mace, a rédigé un ouvrage dans les années 1970 intitulé *Directors: Myth and Reality*. Ce que vous dites des comités est assez vrai, mais la réalité est que ces comités se réunissent, en moyenne, deux fois par an. C'est insuffisant.

**Le sénateur Perrault:** Vous avez tout à fait raison.



[Text]

**Mr. Finlay:** One of the ways to ensure that committees become more active is to have an outside director chair every committee. I believe, also, that you should have a majority of independent directors on the board, and not insiders. Independent directors, the outside directors who are chairing the committees, who are concerned about their liabilities and about what is happening, may take a more active role and say, "We really have to meet more frequently to find out what is going on here." Twice a year is not enough.

**Senator Stewart:** Many of the questions I had in mind have been anticipated. Let me start off by asking the witness, who obviously knows a great deal about this subject, if I would be correct in supposing that at one time in the history of corporate governance directors were really the people who ran corporations but then, gradually, they created an executive to do the daily work?

It is rather on the congressional model of government at the political level. In a sense, the directors were the Congress and then they had a lowly creature called the executive who carried out their will. Was not that the original model back at the beginning of corporate governance? Somehow or other it has reversed, so that the executive, which in the early days was a mere performer, suddenly reaches the apex of the pyramid — a reversal takes place.

We have seen it in the government of the United States. When the Constitution was written, the executive was regarded as simply a performer who carried out the will of the Congress. But we get a reversal of the relationship, so that now the executive is expected to originate a great deal of policy.

Is that what has happened over the generations in corporate governance, or have you gone back that far?

**Mr. Finlay:** I have gone back a fair distance over the years. One of the things you find is that the same themes and concerns are recurring over a period of 100 years. Some 100 years ago, the courts were making decisions that have some resonance in terms of today.

Henry Williams, who was a commentator and legal scholar, wrote, in 1899:

...what must be done is to impose upon directors their proper responsibility, so they will be compelled for their own protection to be careful in their corporate acts.

Senator Stewart: Was that in Canada?

**Mr. Finlay:** No, this was in the United States.

Over the years, as companies have become larger and more global, and as the information flow has become greater and the ownership of many companies more diverse, it has been the management of a company that has taken the leadership in the organisation.

[Traduction]

**M. Finlay:** L'une des façons d'assurer que les comités deviennent plus actifs est qu'un administrateur non dirigeant de la société préside chacun d'eux. Je pense également qu'il faut avoir au conseil une majorité d'administrateurs indépendants, non salariés de la société. Des administrateurs indépendants, des administrateurs de l'extérieur présidant les comités, conscients de leurs responsabilités et désireux de savoir ce qui se passe, joueraient un rôle plus actif et diraient: «Nous devons réellement nous réunir plus souvent pour savoir ce qui se passe dans la société». Deux fois par an, cela ne suffit pas.

**Le sénateur Stewart:** Bon nombre des questions que je voulais poser l'ont déjà été. Je commencerai par demander au témoin, qui connaît manifestement très bien la question, s'il est exact qu'à un moment donné dans l'histoire de la régie des sociétés, les administrateurs étaient réellement les gestionnaires de l'entreprise et que, graduellement, ils se sont déchargés du travail quotidien sur la direction?

C'était un peu comme le modèle de gouvernement congressionnel, au niveau politique. D'une certaine façon, les administrateurs étaient le congrès et ils avaient un exécutant, un personnage subalterne qui exécutait leur volonté. N'était-ce pas là le modèle originel dans les premiers temps? Pour une raison ou pour une autre la situation s'est inversée, si bien que le directeur général, qui au début n'était qu'un simple exécutant, se retrouve au sommet de la pyramide, c'est une inversion de rôle.

On a vu la même chose dans les institutions gouvernementales américaines. Lorsque la Constitution a été rédigée, le pouvoir exécutif était considéré comme un simple exécutant de la volonté du Congrès. Mais il y a eu une inversion des rôles, si bien qu'aujourd'hui on attend de l'exécutif qu'il formule une bonne partie des politiques.

Est-ce que la même évolution est intervenue dans la régie des sociétés, ou bien n'êtes-vous pas remonté si loin en arrière?

**M. Finlay:** Je suis remonté assez loin en arrière. On s'aperçoit que les mêmes thèmes et préoccupations existaient déjà il y a 100 ans. Il y a une centaine d'années, les tribunaux rendaient des jugements qui sont encore pertinents aujourd'hui.

Henry Williams, un observateur et juriste, écrivait en 1899:

...il faut imposer aux administrateurs la responsabilité qui leur revient, afin qu'ils soient contraints, pour leur propre protection, à faire preuve de prudence dans l'exercice de leurs fonctions.

**Le sénateur Stewart:** Était-ce au Canada?

**M. Finlay:** Non, aux États-Unis.

Au fil des ans, au fur et à mesure que les compagnies ont pris de l'expansion et que le flux d'information est devenu plus abondant et les actionnaires plus nombreux, la direction des entreprises a acquis le rôle dominant dans l'organisation.

## [Texte]

This was what A.A. Berk, Jr. was writing about in the 1930s, about the divorce between ownership and control. In a sense we still have a problem like that.

Even though in Canada we have far fewer widely held companies, as you well know, we still have a problem as far as the kinds of companies that are getting into financial difficulty — whether closely held or widely held — and very often it comes back to the role of the board. In almost every case, the board is quick to say, "We had no idea. It came as much as a shock to us as it did to the shareholders." We hear the same kinds of disclaimers. One can assume from that that the boards have to take control.

**Senator Stewart:** How do we go about getting the boards to take control? Much of what I wanted to ask you about has been anticipated.

First, it would mean smaller boards in many instances. You do not want to have a committee so big that it cannot operate properly. I am using a parliamentary reference when I say "committee". You do not want a committee like they used to have in the House of Commons with 123 members. You want a board of a good working size, just as you want a cabinet of a good working size.

Next, you want the members of the board to be able to devote a great deal more time to the business of the corporation, do you not?

**Mr. Finlay:** Yes, very much so.

**Senator Stewart:** Then you go on to the point which Senator Perrault raised; that is, that they should be much better paid.

**Mr. Finlay:** I agree with Senator Perrault. A retainer of \$10,000 or \$11,000 per year, plus \$500 or \$600 for going to meetings, for the responsibility they have for the ultimate guardianship of the corporation, and the liabilities they have, is not nearly in keeping with what they should be paid.

**Senator Stewart:** The last point I want to raise with you is the relationship between the board, on the one hand, and the chief executive officer, on the other. I have the impression, and it is an impression formed only from observation, not from participation, that many chief executive officers tend to be take-charge guys. They may even be of a certain physical type.

I wonder how many of those people would tolerate for very long, without apoplexy, having a very active board. Am I right that there is a problem here, a sociological or psychological problem?

**Mr. Finlay:** Chief executives are leaders, and leaders very often have large egos. Leaders are there because they have a job to do, and they believe that they are the best person to do the job.

As I said in my brief to the committee, the skills of a CEO and the skills of a good director can often be very different; a director needs to be more judicious and balance conflicting responsibilities

## [Translation]

C'est ce qu'écrivait déjà A.A. Berk junior, dans les années 1930, au sujet du divorce entre la propriété et le contrôle. D'une certaine façon, nous avons toujours ce même problème.

Même si au Canada nous avons beaucoup moins de compagnies aux actions très largement dispersées, nous avons néanmoins un problème quant au genre de sociétés qui subissent dans des difficultés financières (quelle que soit la structure de leur actionnariat) et très souvent c'est le conseil d'administration qui est mis en cause. Dans presque chaque cas, les administrateurs répliquent: «Nous n'avions aucune idée de la situation. Cela a été un choc pour nous tout aussi grand que pour les actionnaires». C'est toujours la même rengaine. On peut en déduire que les conseils doivent assumer le contrôle.

**Le sénateur Stewart:** Comment y parvenir? Une bonne partie des questions que je voulais poser l'ont déjà été.

Premièrement, cela supposerait dans bien des cas des conseils plus restreints. Il ne faut pas avoir un comité comptant tellement de membres qu'il ne peut plus fonctionner correctement. J'utilise le terme «comité» par référence au Parlement. Il ne faudrait pas avoir un comité comme ceux qui existaient jadis à la Chambre des communes, comptant 123 membres. Il faut un conseil d'une taille pratique, tout comme on veut avoir un Cabinet d'une taille pratique.

Ensuite, il faut que les membres du conseil puissent consacrer beaucoup plus de temps aux affaires de la compagnie, n'est-ce pas?

**M. Finlay:** Oui, absolument.

**Le sénateur Stewart:** On en arrive alors à ce que disait le sénateur Perrault, à savoir qu'ils devront être mieux rémunérés.

**M. Finlay:** Je suis d'accord avec le sénateur Perrault. Des honoraires fixes de 10 000 \$ ou 11 000 \$ par an, auxquels s'ajoutent des jetons de présence de 500 \$ ou 600 \$ par réunion, pour assumer la responsabilité ultime de la société, avec tout ce que cela comporte, est très insuffisant.

**Le sénateur Stewart:** Le dernier aspect que j'aimerais aborder avec vous est la relation entre le conseil, d'une part, et le directeur général, d'autre part. J'ai l'impression, et c'est ce que j'ai observé de l'extérieur, sans jamais avoir été participant, que nombre de directeurs généraux tendent à être le genre de personnage qui prend les choses en main. Il y a peut-être même un type physique de directeur général.

Je me demande combien de ces personnages toléreraient pendant longtemps, sans faire une crise d'apoplexie, un conseil d'administration très actif. Ai-je raison de penser qu'il y a là un problème d'ordre sociologique ou psychologique?

**M. Finlay:** Les directeurs généraux sont des chefs, et les chefs sont souvent imbus d'eux-mêmes. Ils sont là parce qu'ils ont un travail à faire et ils pensent qu'ils sont la meilleure personne pour faire le travail.

Comme je l'ai dit dans mon mémoire, les aptitudes requises chez un directeur général et celles requises chez un bon administrateur sont souvent très différentes; un administrateur peut



[Text]

and obligations. A CEO is very often more focused. Those are very good skills of the CEO that I would never want to see in any way diminished, because one of the deficits we have in this country, among other very important ones, is a leadership deficit.

However, there is a way to balance that, and that is to make it mandatory in law, as I would do, that the board must be chaired by a nonexecutive outside director. I think this is one of the most crucial things that can be done. Some of my colleagues say that we should just leave it to the discretion of the board, and if it is a good idea they will do it, and many are doing it.

I say to them that just as we require an annual report, outside auditors and other things that policymakers have said are too important to be left to an individual company's discretion, the role of the chair of the board as a nonexecutive independent director is too important to be left to the discretion of any individual company.

We have seen, in the case of General Motors for example, a nonexecutive director taking charge of the board and the company turns around. The same thing happened with PetroCanada here. A nonexecutive director was appointed to the board and the company began to turn around. There is a better balance. The board becomes empowered and the dynamics change in a positive way to better corporate governance. That is probably one of the most important things we can do.

**The Chairman:** Mr. Finlay, I have one question. In your CV, you describe yourself as the Chairman and CEO of The Corporate Governance Roundtable. Could you tell us just what that is?

I ask the question, because, if The Corporate Governance Roundtable is, as I suspect it is, putting out publications, it would be very useful if the committee could get them as they come out.

**Mr. Finlay:** Thank you for that invitation, senator. The Corporate Governance Roundtable is a private think tank which was initially supported and founded by my firm, because I felt that we needed in this country a research body to examine, discuss and promote positive corporate governance practices for the 21st Century. We made several submissions to the TSE Committee on Corporate Governance.

Last year, we did a major study wherein we interviewed some 100 directors, regulators and policymakers on the subject of the role of the board in the 21st Century. I would be happy to provide those to the committee.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Finlay. Thank you for being here. You covered an issue upon which a lot of other witnesses have touched. Your perspective has been very helpful to us.

The committee adjourned until 2:30 p.m.

[Traduction]

faire preuve de plus de discernement et trouver un équilibre entre des responsabilités et des obligations contradictoires. Un directeur général est très souvent davantage concentré sur l'objectif. Ce sont là d'excellentes qualités qu'il ne faudrait diminuer en rien, car l'une des choses qui nous manquent dans notre pays, entre autres, ce sont des dirigeants.

Cependant, il y a une façon de rééquilibrer cela et c'est d'inscrire dans la loi l'obligation que le président du conseil soit quelqu'un d'extérieur à la société. Je pense que ce serait l'une des mesures les plus cruciales. Certains de mes collègues diront que l'on pourrait laisser cela à la discrétion du conseil, que s'il paraît judicieux de le faire ils le feront, et beaucoup le font déjà.

Je leur réponds que, tout comme nous exigeons un rapport annuel, des vérificateurs aux comptes externes et d'autres choses jugées trop importantes pour être laissées à la discrétion d'une société individuelle, le rôle de président du conseil en tant qu'administrateur indépendant et non exécutant est trop important pour être laissé à la discrétion d'une société individuelle.

Nous avons vu, par exemple dans le cas de General Motors, que l'arrivée d'un président du conseil non dirigeant pouvait redresser une entreprise. La même chose est arrivée chez Petro-Canada, chez nous. Un président non dirigeant a été nommé au conseil et la compagnie a commencé à se redresser. Les rapports deviennent plus équilibrés. Le conseil commence à devenir plus actif, toute la dynamique change de façon positive. C'est probablement l'une des mesures les plus importantes que l'on puisse prendre.

**Le président:** Monsieur Finlay, j'aurais une question à vous poser. Dans votre CV vous vous qualifiez de président et directeur général de la *Corporate Governance Roundtable*. Pourriez-vous nous dire de quoi il s'agit?

Je vous pose la question parce que si cette organisation a des publications, comme je le suppose, il nous serait très utile de les recevoir au fur et à mesure.

**M. Finlay:** Je vous remercie de cette invitation, sénateur. La *Corporate Governance Roundtable* est un groupe de réflexion privé qui a été fondé et financé initialement par mon cabinet, car je considérais que nous avions besoin dans ce pays d'une organisation de recherche pour examiner et promouvoir des pratiques de régie de société positives pour le XXI<sup>e</sup> siècle. Nous sommes intervenus à plusieurs reprises auprès du comité de la régie des sociétés du *Toronto Stock Exchange*.

L'année dernière, nous avons mené une étude de grande envergure dans le cadre de laquelle nous avons interrogé une centaine d'administrateurs, responsables des autorités réglementaires et responsables de politiques au sujet du rôle des conseils d'administration au XXI<sup>e</sup> siècle. Je serais ravi de faire parvenir cette étude au comité.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Finlay. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir comparu. Vous avez traité d'un sujet que beaucoup d'autres témoins ont effleuré. Votre contribution nous a été très utile.

La séance est levée jusqu'à 14 h 30.

[Texte]

Upon resuming at 2:30 p.m.

**The Chairman:** Honourable senators, our witness this afternoon is John Palmer, the new Superintendent of Financial Institutions. We realize that this is a difficult spot for you, having only been in your new position since Labour Day.

Senators, in asking Mr. Palmer to come here for what is his first public appearance and his first significant public statement since he took on his new responsibilities, I have asked him to talk a little less about issues related to Confederation Life — in fact, he did not take his position until after that problem had surfaced — and more about the direction he is taking in leading OSFI as well as what he sees happening to that institution.

This is our first opportunity to talk to someone who has taken on a very significant public responsibility on behalf of the people of Canada and on behalf of customers of financial institutions of all kinds. I would hope in our discussion with him we could talk about specific policy issues and also how he sees himself doing his job and what he sees happening to the organization during his seven-year tenure.

Consistent with our practice, Mr. Palmer will go through his opening statement followed by questions from the floor. Mr. Palmer?

**Mr. John Palmer, Superintendent, Office of the Superintendent of Financial Institutions, Canada:** Thank you, Mr. Chairman. My notes say that I am delighted to be here. I am not certain whether I am delighted to be here, but with 29 days in my new job, I feel as if I am about to sit my final exams without having taken the course. This, in large measure, will be the view from 30,000 feet, and, given the amount of work this committee has been doing on the fate of troubled financial institutions, many of you will know a lot more about this subject than I. I expect to learn as much from the afternoon as I am likely to impart.

I really am glad to have a chance to provide some input into the issues that you are considering. The conclusions that you will be coming to will be important to Canada, to our financial services industry and to the office that I have the honour of leading. So I am glad to be able to add my two-bits worth.

I did table an opening statement which you have. I was not planning to take you through the detail of that opening statement. I was planning on hitting the high points and then focusing on the nine questions that you asked all of the witnesses. In the course of doing that, I will pick up on almost everything that is in that opening statement.

The central theme of my opening statement is that the failure of the financial institutions you have been examining is not indicative of a systemic problem within our financial sector or

[Translation]

À la reprise de la séance à 14 h 30

**Le président:** Honorables sénateurs, notre témoin de cet après-midi est M. John Palmer, le nouveau Surintendant des institutions financières. Monsieur Palmer, nous savons que nous vous plaçons dans une situation difficile puisque vous n'occupez votre nouveau poste que depuis la fête du Travail.

Sénateurs, en demandant à M. Palmer de comparaître ici dans le cadre de ce qui constitue sa première apparition publique depuis qu'il a assumé ses nouvelles fonctions, je l'ai prié de n'aborder que brièvement les questions qui concernent la Confédération-vie, puisque ce problème était déjà survenu lorsqu'il est entré en poste, pour nous parler surtout des orientations qu'il s'appête à prendre à la tête du BSIF ainsi que de l'avenir qu'il envisage pour cet organisme.

Il s'agit là de notre première occasion d'interroger quelqu'un qui a accepté une responsabilité publique très substantielle au nom de la population canadienne et des clients des établissements financiers de tous genres. J'espère que les échanges que nous aurons avec lui nous permettront d'examiner certaines politiques spécifiques et aussi l'idée qu'il se fait du travail qu'il a à faire ainsi que de l'évolution que devrait suivre le BSIF durant les sept ans de son mandat.

Conformément à notre habitude, M. Palmer fera tout d'abord une déclaration préliminaire avant de répondre aux questions. Monsieur Palmer?

**M. John Palmer, surintendant, Bureau du surintendant des institutions financières Canada:** Merci monsieur le président. Selon mes notes, je suis enchanté d'être ici. Je ne suis pas convaincu que ce soit véritablement le cas puisque, après 29 jours dans mes nouvelles fonctions, j'ai un peu l'impression d'avoir à passer un examen final sans avoir pu suivre le cours. Dans une large mesure, je ne pourrai donc vous exposer qu'une vision stratosphérique des choses et, étant donné la quantité de travail que ce comité a effectuée sur les institutions financières qui connaissent des difficultés, il est probable que nombre d'entre vous connaissent mieux le sujet que moi. Je m'attends donc à découvrir cet après-midi autant de choses que je pourrai probablement en révéler.

Je suis effectivement heureux d'avoir l'occasion d'avancer quelques idées sur les problèmes que vous examinez. Les conclusions auxquelles vous parviendrez seront importantes pour le Canada, pour l'industrie des services financiers et pour le bureau que j'ai l'honneur de diriger. Je suis donc enchanté de pouvoir vous offrir ma petite contribution.

J'ai déposé une allocution préliminaire que vous avez sans doute devant vous. Je n'avais pas l'intention de vous faire passer à travers tous les détails de celle-ci. Je prévoyais plutôt en reprendre les points saillants puis me concentrer sur les neuf questions que vous avez posées à chacun des témoins. Ce faisant, j'aborderai la quasi-totalité de ce que contient cette allocution préliminaire.

Le thème central de celle-ci est que la faillite des établissements financiers auquel vous vous êtes intéressés ne reflète pas un problème systémique de notre secteur financier ou des mécanis-



*[Text]*

within the regulatory processes that relate to it. I believe that the failures represent fall out from a system that is essentially strong. However, that system has been severely tested over the past five years by the recession, by the abrupt halt to inflation, which was a fundamental assumption in the work, by the practices of most financial institutions, and by the collapse of commercial real estate in most parts of Canada. The system has emerged from that testing bruised but in remarkably good shape. Most of the financial institutions supervised by OSFI are in good financial condition and are improving.

A table is appended to the opening statement which shows a good deal of turnover in the portion of the financial services industry that my office regulates. It will show a lot of institutions which have been closed, which have sold their businesses or have merged with others since the recession began.

It is important to note that despite all of the turnover and despite all of the institutions which have closed in a variety of ways, very few of these called for what we describe as "stage three intervention" in OSFI. That is not to say we were not involved behind the scenes in early stages of intervention. In many cases we were, but very few of them required the direct actions that we take in stage three of what we call our "ladder of compliance", which I believe Ms Labarge has described to you.

It is also important to note that amongst those many closures were few situations where depositors or policy holders suffered losses or where the compensation funds were involved. Given what the system has been through, given the adverse economic conditions that it has experienced, it is not a bad track record. However, it is also important to say that, while there have been few institutions which gave rise to losses, the losses in some cases were substantial and certainly enormously painful to the people affected.

As I look forward, I do not see a realistic prospect of reducing the number of institutional failures. There will continue to be failures. As the industry undergoes continuing restructuring, some institutions will fall by the way side. I would respectfully suggest that your focus needs to be on the issue of how to minimize the losses from the restructurings and from the financial institution closures that take place.

Looking at the matter very simply, and understand that I am still at the stage where I am seeing these things very simply, it seems to me there are four ways to minimize the losses. One is to regulate the activities of the institutions to limit their freedom to get into trouble. The second is to ensure that they are well enough capitalized that they have cushions against the prospect of getting into trouble. The third approach is to intervene quickly when it appears that institutions are getting into trouble to improve their chance of pulling out of the difficulty and to minimize losses to

*[Traduction]*

mes de réglementation de celui-ci. Je crois qu'il ne s'agit que d'incidents de parcours d'un système qui est fondamentalement solide. Toutefois, ce système a été fortement mis à l'épreuve ces cinq dernières années par une récession, par l'élimination soudaine de l'inflation, qui constituait une hypothèse de travail fondamentale, par les pratiques de la plupart des établissements financiers ainsi que par l'effondrement, un peu partout au Canada, du secteur de l'immobilier commercial. Le système est sorti de ces épreuves quelque peu meurtri mais néanmoins avec une remarquable vigueur. La majeure partie des établissements financiers que supervise le BSIF se trouvent dans une bonne situation financière qui va en s'améliorant.

Vous trouverez en annexe de mon allocation préliminaire un tableau qui révèle que la partie de l'industrie des services financiers qui est réglementée par le BSIF se caractérise par un roulement important. Ce tableau montre aussi que beaucoup d'institutions ont disparu, ont vendu leurs intérêts dans ce secteur ou ont fusionné avec d'autres depuis le début de la récession.

Il est important de remarquer que malgré tout ce roulement et malgré tous les établissements qui ont fermé de diverses façons, très peu d'entre eux ont réclamé ce que nous appelons une «intervention de troisième niveau» de la part du BSIF. Cela ne signifie pas que nous n'avons pas oeuvré en coulisse lors des premiers stades de l'intervention. Nous étions là dans bien des cas mais très peu d'entre eux nécessitaient les mesures directes que nous prenons à la troisième étape de ce que nous avons baptisé nos «interventions graduées», que Mme Labarge vous a je pense décrites.

Il est également important de noter que, parmi ces nombreuses fermetures, il est rarement arrivé que des déposants ou des souscripteurs subissent des pertes ou que l'on fasse jouer les fonds d'indemnisation. Étant donné tout ce que le système a connu, la conjoncture économique défavorable qui lui a été imposée, ce n'est pas là un mauvais résultat. Toutefois, il importe aussi de dire que même si peu d'établissements ont engendré des pertes, celles qui ont eu lieu ont parfois été substantielles et sans nul doute extrêmement douloureuses pour les personnes affectées.

En ce qui concerne l'avenir, je ne crois pas qu'il soit réaliste d'espérer une réduction du nombre des faillites parmi les institutions financières. Il y en aura d'autres. À mesure que l'industrie poursuivra sa restructuration, certains établissements seront laissés pour compte. Je voudrais donc, avec tout le respect qui vous est dû, vous conseiller de concentrer votre attention sur la façon dont il est possible de minimiser les pertes qu'entraînent les restructurations et les fermetures d'établissements financiers qui se produisent.

Si j'examine la question de façon très simplifiée, et vous devez comprendre que j'en suis encore à un stade où je vois ces choses d'un point de vue très simplifié, il me semble qu'il existe quatre manières de minimiser les pertes. La première consiste à réglementer les activités des institutions financières afin de limiter leur capacité à s'enfoncer dans les problèmes. La deuxième consiste à s'assurer que les capitaux dont elles disposent sont suffisants pour amortir le choc si elles devaient se trouver en difficulté. La troisième manière consiste à intervenir rapidement

## [Texte]

depositors and policyholders. The fourth mechanism, and I would submit the most important, is to continue to rely on the discipline of the marketplace and on the logic that institutions and consumers will behave better if they are not completely sheltered from the effects of the marketplace.

In looking at each of those four approaches, I believe the governing constraints have to be to avoid excessively limiting the ability of financial institutions to adapt, to avoid limiting their ability to create new products, to avoid limiting the way in which they deliver those products. The financial sector is changing rapidly as you know. Canadian institutions have to keep up, and we somehow have to minimize the losses while at the same time maintaining the competitiveness and the effectiveness of the Canadian financial sector.

In terms of prescriptions, I do not recommend more restrictions on the activities of institutions. The activities of institutions are regulated now. I believe that the regulatory approach to what the institutions can invest in, where they can lend, is essentially satisfactory. I would not suggest anything there at the moment.

I do recognize that the regulators, including my office, have a continuing challenge to keep up with the new products that financial institutions are developing, to make sure they develop the guidelines that are appropriate and to ensure that those activities are controlled.

I do not recommend changes to the capital adequacy rules. Those rules are satisfactory. I do believe that more can be done to ensure that the rules are being properly applied and to ensure that they are being enforced. The rules themselves are satisfactory at the present time.

I recommend enhancing the intervention process in a number of respects. I would like to see a modest strengthening of the regulator's hand in dealing with troubled financial institutions, and I will have some specifics to talk about later. As other witnesses have pointed out, I think there is a need to enhance the ability to restructure troubled institutions, what is often referred to as the rehabilitation mechanism. I prefer to call it restructuring, in order to give the troubled institutions an opportunity to remain in business.

I recommend steps to strengthen the discipline of the marketplace through improved disclosure and the possibility as well of more consistent financial reporting.

That is my broad approach to dealing with the loss minimization question, which I think is the essential challenge.

## [Translation]

quand il semble que des institutions financières entrent dans une mauvaise passe afin d'améliorer les chances qu'elles puissent s'extirper du problème et de minimiser les pertes subies par les déposants et les souscripteurs. Le quatrième mécanisme, et je suppose qu'il s'agit là du plus important, consiste à continuer de se fier à la discipline du marché et à l'argument logique qui veut que les établissements financiers et les consommateurs se comportent mieux s'ils ne sont pas complètement protégés des vicissitudes du marché.

Pour chacun de ces quatre moyens, je crois qu'il faut éviter que des interventions gouvernementales limitent à l'excès la capacité des institutions financières à s'adapter, à créer de nouveaux produits et à mettre ceux-ci en marché. Comme vous le savez, le secteur financier évolue rapidement. Les institutions canadiennes doivent suivre le rythme de cette évolution et il nous faut trouver une façon de minimiser les pertes tout en préservant la compétitivité et l'efficacité du secteur financier du Canada.

Je ne recommande pas que l'on restreigne davantage les activités des institutions financières. Elles sont déjà suffisamment réglementées. Pour l'essentiel, il me semble que le cadre réglementaire régissant la façon dont elles peuvent investir et prêter est satisfaisant. Je ne suggère donc aucune action sur ce plan dans les circonstances actuelles.

Je suis conscient du fait que les organismes de réglementation, et cela inclut le bureau que je dirige, doivent constamment se tenir au courant des nouveaux produits que les établissements financiers mettent au point, faire en sorte d'élaborer des lignes de conduite appropriées et s'assurer que les activités de ces institutions sont assujetties à un contrôle.

Je ne recommande pas de modifier les règles qui permettent d'établir si le capital d'un établissement est suffisant. Ces règles sont satisfaisantes. Je crois par contre qu'il est possible de faire davantage pour s'assurer qu'elles sont adéquatement et effectivement appliquées. Pour l'instant toutefois, les règles sont en elles-mêmes satisfaisantes.

Je recommande de renforcer le processus d'intervention à divers égards. J'aimerais que l'on augmente quelque peu la mesure dans laquelle les organismes de réglementation peuvent intervenir auprès des établissements financiers qui éprouvent des difficultés et je vous fournirai tout à l'heure quelques précisions à ce sujet. Ainsi que d'autres témoins l'ont fait remarquer, il me semble qu'il est nécessaire d'améliorer notre capacité à restructurer ces institutions dans le cadre de ce que l'on appelle souvent le mécanisme de redressement. Je préfère quant à moi parler de restructuration afin de donner aux établissements qui éprouvent des difficultés l'occasion de poursuivre leurs activités.

Je recommande de prendre des mesures pour renforcer la discipline du marché en améliorant les procédures de divulgation et peut-être aussi en réclamant que les informations financières soient présentées de façon plus cohérente.

Voilà dans les grandes lignes comment je me propose d'aborder la question de la minimisation des pertes qui, me semble-t-il, constitue notre principal défi.



[Text]

I would like now to turn to the specific questions that you asked of the various witnesses, Mr. Chairman. Your first question was, what are the best institutional arrangements to protect purchasers of products of the insurance industry? Is CompCorp adequate in its current form or should it be changed?

Like other witnesses, I believe that CompCorp does need further changes. It has done a good job to date in protecting policyholders, but clearly further changes are needed if it is going to continue to do a good job. Those changes include increased borrowing powers, an ability to impose higher assessments on members, and the capacity to participate in the restructuring of member institutions.

Your second question is, what are the general principles to be learned from the Confederation Life case?

I do not have enough firsthand knowledge to help you too much on that. From what I have seen, I think that the new replacement management team at Confederation Life and the regulators did a lot of things right. Looking forward, and to be frank and not entirely objective to the issue of managing expectations, I think it is important to recognize that there will be cases in the future where we do everything right, where the regulators will intervene early, will ask for the right things, where management will do sensible things to take a financial institution out of a difficult situation, and still the institution will fail. I believe that with some of the things that I am suggesting and that other witnesses have suggested, we can improve the odds of success. The odds of a successful recovery of a troubled institution will never be 100 per cent.

Your third question was, what power should the regulator have to enable him or her to deal adequately with financial institutions that get into trouble. In particular, should the regulator have the power to effect a going concern solution to the problems of the financial institution in difficulty?

I talked of this earlier. I do believe that the regulator needs some enhancement in his powers. I would not go as far as some may have suggested to you. I do believe that there is still a need for some due process, a right of appeal if you like, before the regulator takes control of the assets or moves to shut it down. I do believe that the regulator's powers do need to be strengthened and there may be need for legislative changes there.

[Traduction]

J'aimerais maintenant, monsieur le président, passer aux questions spécifiques que vous avez posées à divers témoins. Vous avez tout d'abord demandé quelles dispositions institutionnelles permettraient le mieux de protéger les acheteurs des produits de l'industrie de l'assurance. La SIAP joue-t-elle adéquatement son rôle dans sa forme actuelle ou faudrait-il la modifier?

Tout comme d'autres témoins, j'estime que des changements supplémentaires doivent être apportés au fonctionnement de la SIAP. Jusqu'à présent, celle-ci s'est bien acquittée de son rôle de protection des souscripteurs mais il est manifestement nécessaire de modifier davantage son fonctionnement pour qu'elle puisse continuer de le faire. Il faudrait notamment accroître ses capacités d'emprunt et lui donner les moyens premièrement d'augmenter les cotisations des institutions membres et deuxièmement de participer à la restructuration de celles-ci.

Vous avez également demandé quelles leçons générales on peut tirer du cas de la Confédération-vie.

Je ne suis pas suffisamment au fait de la question pour pouvoir beaucoup vous aider sur ce plan. D'après ce que j'ai vu, il me semble que l'équipe de direction qui a remplacé l'ancienne à la Confédération-vie ainsi que les organismes de réglementation ont pris bien des mesures positives. Si je me tourne vers l'avenir et, pour être bien franc et pas totalement objectif pour ce qui est de la question de la gestion des attentes, je crois qu'il est important d'admettre que nous connaissons à l'avenir des cas où nous aurons fait tout ce qu'il faut, où les organismes de réglementation seront intervenus suffisamment tôt, où l'on aura réclamé les mesures appropriées, où la direction aura pris des dispositions sensées pour sortir l'établissement financier concerné d'une mauvaise passe et où cet établissement fera néanmoins faillite. Je suis convaincu que nous pouvons améliorer les chances de succès grâce à certaines des mesures que je propose et que d'autres témoins ont suggérées. Toutefois, nous ne serons jamais absolument certains de parvenir à rétablir la santé financière d'une institution qui connaît des difficultés.

Vous avez demandé en troisième lieu de quels pouvoirs l'organisme de réglementation a besoin pour s'occuper adéquatement des établissements financiers qui éprouvent des difficultés. L'organisme de réglementation devrait-il notamment pouvoir appliquer une solution de continuité aux problèmes d'une institution financière en difficulté?

J'ai déjà abordé cette question. Je pense effectivement qu'il est nécessaire d'accroître dans une certaine mesure les pouvoirs de l'organisme de réglementation. Je n'irais cependant pas aussi loin dans cette voie que ce qui vous a été suggéré par certaines personnes. J'estime qu'il demeure nécessaire que les choses se passent en bonne et due forme, qu'il y ait si vous voulez un droit d'appel, avant que l'organisme de réglementation prenne en charge les actifs d'un établissement financier ou entreprenne de fermer celui-ci. Je considère cependant qu'il est nécessaire de renforcer les pouvoirs de l'organisme de réglementation et peut-être même d'apporter à cet égard certains changements à la loi.

## [Texte]

I have suggested two specific changes. One is the right to veto directorship appointments of a troubled institution, and the other is a right to impose an independent actuary on a life insurance company about which we have concerns. As I have earlier mentioned, I do believe that we need to strengthen the capacity of the system to effect a restructuring of a troubled institution.

Your fourth question was, should enhanced disclosure to the public be required of financial institutions and/or OSFI to ensure that consumers are adequately informed about the health of the financial institutions with which they do business?

The answer is clearly yes. As Ms Labarge indicated, there are changes underway here which are going to place a good deal more information on the market. My leaning on this is that the information that is furnished should be information which is produced by the institutions themselves. Information should be furnished to both the consumers and the rating agencies.

I also support the notion of better communication to the institutions themselves about OSFI's system of risk-ranking, but I have serious reservations about disclosing to the public our internal judgments about specific institutions. I think there is real danger in doing that.

The fifth question was, to reduce the risk of failure, should there be changes in the rules governing the capital adequacy requirements — that is, the MCCR rules — of the financial institutions or the other financial ratios which are used to measure the health of financial institutions?

The answer to that is no. We have to look harder at some of the underlying assumptions which are used in calculating those ratios, those numbers.

Your sixth question is, should there be restrictions on the distribution of investments within the investment portfolio of an institution?

I see no need for that. We have already some prudent portfolio rules which are satisfactory. Our task is to ensure that those rules are enforced, and I would not propose anything further in this area at the present time.

Your seventh question was, are there methods that should be adopted which would reduce the cost of running customer insurance schemes such as CDIC?

I think the principal challenge here is to minimize the losses. That really is job one. I also favour coinsurance. Coinsurance will help in two ways. It will ensure that there is some sharing of the pay out, but I think much more importantly, the introduction of even a small amount of coinsurance will provide more discipline in the marketplace, better behavior on the part of the institutions and the consumers.

## [Translation]

J'en ai proposé deux en particulier. Nous voudrions tout d'abord avoir le droit d'opposer un veto à la nomination d'administrateurs dans un établissement financier qui éprouve des difficultés et, en deuxième lieu, nous voudrions avoir le pouvoir de nommer un actuaire indépendant dans une société d'assurance-vie qui nous préoccupe. Comme je l'ai déjà indiqué, je suis convaincu que nous avons besoin de renforcer la capacité du système à effectuer la restructuration d'une institution en difficulté.

En quatrième lieu, vous avez demandé si les institutions financières devraient être tenues de divulguer au public davantage d'informations ou si le BSIF devrait s'assurer que les consommateurs sont adéquatement renseignés au sujet de la santé des établissements financiers avec lesquels ils font affaire.

La réponse est clairement oui. Comme Mme Labarge vous l'a expliqué, il va être apporté des changements grâce auxquels les marchés auront accès à bien davantage d'informations. Je pense à cet égard que l'information devrait être préparée par les institutions elles-mêmes. L'information devrait être fournie aussi bien au public qu'aux agences de cotation.

J'estime également qu'il conviendrait de mieux renseigner les institutions elles-mêmes au sujet du système d'évaluation des risques du BSIF mais je ne suis absolument pas convaincu qu'il faille divulguer au public les jugements que nous portons sur des institutions en particulier. Je crois que cela ferait courir des risques réels.

Vous avez demandé en cinquième lieu s'il faudrait, afin de réduire les risques de faillite, modifier les règles qui déterminent si le capital d'un établissement financier est suffisant (c'est-à-dire les règles relatives au MMPRCE) ou les autres ratios financiers utilisés pour évaluer la santé des institutions financières.

La réponse à cela est non. Nous devons par contre réexaminer certaines des hypothèses sur la base desquelles ces ratios, ces chiffres, sont calculés.

Vous avez demandé en sixième lieu s'il faudrait apporter des restrictions à la manière dont les investissements sont répartis dans le portefeuille d'une institution.

Je n'en vois pas la nécessité. Nous disposons déjà de règles de gestion prudente des portefeuilles qui donnent satisfaction. Notre travail consiste à nous assurer que ces règles sont appliquées et, pour l'instant, je n'estime pas nécessaire de proposer quelque chose de plus dans ce domaine.

Vous avez demandé en septième lieu s'il est possible d'adopter des méthodes qui permettraient de réduire le coût de systèmes d'assurance comme la SADC.

Il me semble que dans ce cas, le principal défi consiste à minimiser les pertes. Voilà quel est réellement l'objectif. Je suis également partisan de la coassurance. Celle-ci est utile sur deux plans. Elle garantit tout d'abord que les déboursés seront dans une certaine mesure partagés mais aussi, et je crois que cela est bien plus important, l'introduction d'une forme même limitée de coassurance aura pour effet de renforcer la discipline sur le marché, d'amener les institutions et les consommateurs à surveiller davantage ce qu'ils font.



[Text]

Your eighth question was, are current corporate accountability measures and processes adequate or do they need to be changed?

I think that accountability mechanisms are improving. I think they are a good deal better than they were ten years ago, but improvement needs to continue. I think we need more independent directors, particularly within complex corporate groups. Frankly, I think that we are asking a lot of directors for the amount that they are paid and for the amount of time that they are typically expected to devote to the companies on whose boards they serve. I think there needs to be some recognition of the amount of time that is required to function as a director in this very complex, modern age, and I speak both of financial institutions and of other organizations.

Finally, I would like to see more extensive use of the concept of separating the position of chair of the board and the chief executive officer. I would like to see further study of the use and the efficacy of nonexecutive chairs in financial institutions and other corporate forms of organization.

Your final question, Mr. Chairman, was, what would be the most effective relationship amongst the key public players who are responsible for overseeing federally chartered institutions in Canada?

I would not propose any fundamental change in the relationships that have been developing over the last seven years since OSFI was established. I think the various players — the regulators, the compensation funds, the external auditors — are cooperating reasonably well and certainly a good deal better than they were before. There is more communication. There is more sharing of information. There is a better understanding of the reliance that is placed on one by another. There is more that can be done, but I believe the process of communication and of sharing information that has been established is working and needs to simply be encouraged to work as it has been.

I suspect that the hidden question here may have been, is the OSFI-CDIC relationship effective? Is there a need for two institutions?

I believe there is a need for two institutions. There is some overlap, but I think in large measure the overlap is creative and beneficial. I also think that the two institutions have very distinct mandates. The financial system would suffer if you tried to put the two under one roof.

Mr. Chairman, these are the answers to the questions that you have asked. I know you will have other questions, and I look forward to those.

**Senator Sylvain:** You have touched all the points that have been raised, and I think you have answered them quite adequately so it leaves very little room for any detailed

[Traduction]

Vous avez demandé en huitième lieu si les procédures et mécanismes actuels que les entreprises doivent utiliser pour rendre des comptes sont adéquats ou s'il faut les modifier.

Je crois que ces mécanismes s'améliorent. Il me semble qu'ils sont bien meilleurs que voilà dix ans mais ces améliorations doivent néanmoins se poursuivre. Il me semble qu'il faut qu'il y ait davantage d'administrateurs indépendants, surtout à l'intérieur des groupes de sociétés complexes. Franchement, j'estime que l'on exige beaucoup des administrateurs par rapport à ce qu'ils sont payés et au temps que l'on attend normalement qu'ils consacrent aux sociétés au sein du conseil d'administration desquelles ils siègent. Je crois qu'il faut leur offrir une certaine forme de compensation pour le temps qu'exige la fonction d'administrateur à notre époque où les choses sont très complexes, et je fais référence aussi bien aux institutions financières qu'aux autres organisations.

Enfin, j'aimerais que l'on accorde plus d'importance à la notion de séparation des fonctions de président du conseil et de chef de la direction. Je voudrais que l'on étudie davantage les cas où, dans les institutions financières et d'autres types de structures de sociétés, le président du conseil ne fait pas partie de la direction ainsi que l'efficacité de cette formule.

Vous avez demandé en dernier lieu, monsieur le président, quelle serait la relation la plus efficace entre les principaux intervenants publics qui sont chargés de superviser au Canada les institutions exploitées en vertu d'une charte fédérale.

Je ne considère pas qu'il faille modifier de façon fondamentale les relations qui se sont établies au cours des sept dernières années, depuis que le BSIF a été créé. Il me semble que les divers intervenants (les organismes de réglementation, les fonds d'indemnisation, les vérificateurs externes) coopèrent raisonnablement bien et sans nul doute beaucoup mieux qu'auparavant. La communication est plus complète. L'information est mieux partagée. On comprend mieux la mesure dans laquelle chacun compte sur l'autre. Il est possible de faire plus mais je crois que le mécanisme de communication et de partage de l'information qui a été mis en place fonctionne et qu'il suffit simplement de l'encourager à poursuivre dans cette voie.

Je soupçonne qu'il puisse y avoir là une question cachée, c'est-à-dire la relation entre le BSIF et la SADC est-elle efficace? A-t-on besoin de ces deux organismes?

Je crois qu'ils sont tous deux nécessaires. Leurs activités se chevauchent quelque peu mais il me semble que, dans une large mesure, ce chevauchement est créatif et bénéfique. Je considère aussi que ces deux organismes ont des mandats très distincts. On porterait atteinte au système financier en essayant de les placer tous deux sous un même toit.

Monsieur le président, voilà quelles sont les réponses aux questions que vous avez posées. Je sais que vous en aurez d'autres et je me ferai un plaisir d'y répondre.

**Le sénateur Sylvain:** Vous avez abordé tous les points qui ont été soulevés et je crois que vous y avez répondu assez adéquatement, ce qui laisse très peu de place pour des questions

[Texte]

questioning. However, I would like to go over a couple of things with you.

You are talking about discipline of the market through disclosure. We had a couple of people here from the banking world and their views on how much all this new disclosure would help, particularly the average chap who saves with GIC's or bank accounts or buys a life policy. Their view was that these people are not all that sophisticated and that if you fill them full of ratios and this, that and the other things, it probably would not help very much. The ratings themselves probably do help, but most of the investments we have seen from some of the data that has been handed to us is that while the average saver or insurer is not all that sophisticated, they seem to be sophisticated when it comes to placing their money. They want to get maximum return, and, of course, there is no risk because CDIC is there, so instead of buying just a Canada Bond — where presumably you do not need insurance — they prefer to buy riskier things knowing that there is no risk.

They keep their levels under the limits provided. You have this business that the average guy who is the beneficiary of your efforts is at once sophisticated enough to get as much return as he possibly can, but certainly not sophisticated enough to work through his way into disclosure. I would like to link that with what you came up with later on, which is the coinsurance or the deductible feature. People would react quite knowledgeably if that type of thing came in. I also think that you would get a lot of flack.

We have had a number of people trying to tell us of the rationale for deposit insurance to begin with. We have heard a variety of things. I think by now they are all probably fairly academic. Now we have deposit insurance because we have it and you cannot take it away anymore. I want to hear your views on what role it plays, whether or not we have to have it and whether we have to protect people from risk. Is it right or should there be some inherent risk in the program?

**Mr. Palmer:** Senator, I appreciate the build-up to the question because I certainly learned from it. If I could make a gratuitous observation; I agree, I think the average investor will have difficulty working his way through the massive data that we are proposing to disseminate. I think the rating agencies play a useful role. The analysts will distill some of that and will make comments which will help them in their already remarkably sophisticated ability to choose amongst institutions and protect their risk.

[Translation]

détaillées. Je voudrais toutefois réexaminer certaines choses avec vous.

Vous parlez de renforcer la discipline du marché par la divulgation. Nous avons entendu ici quelques représentants des milieux bancaires qui nous ont fait part de leur point de vue sur la mesure dans laquelle toutes ces nouvelles règles de divulgation seraient utiles, surtout au citoyen moyen qui accumule son épargne dans des certificats de placement garanti ou sur des comptes en banque ou encore qui souscrivent à une police d'assurance-vie. Ils estiment que ces personnes ne connaissent guère toutes ces questions et que si vous les abreuvez de ratios et autres choses du genre, cela ne leur sera probablement guère utile. Les évaluations des risques les aident probablement mais, d'après les données qui nous ont été fournies, nous avons pu constater que même si le souscripteur ou l'épargnant moyen connaît mal le domaine de la finance il semble savoir ce qu'il fait lorsqu'il s'agit de placer son argent. Il veut obtenir le meilleur rendement possible et il ne court bien sûr aucun risque grâce à la SADC alors, plutôt que d'acheter une obligation du Canada (pour laquelle on peut supposer qu'une assurance est inutile) il préfère acheter des instruments plus risqués en sachant qu'il ne court malgré cela aucun risque.

Les épargnants moyens ne dépassent pas les limites qui ont été fixées. On en arrive donc à une situation où ce citoyen moyen qui bénéficie de vos efforts est suffisamment renseigné pour obtenir le meilleur rendement possible mais certainement pas assez pour savoir quoi faire des informations qui sont divulguées. J'aimerais rattacher ce fait à ce dont vous avez parlé ultérieurement, c'est-à-dire le principe de la coassurance ou de la franchise. Les gens réagiraient en toute connaissance de cause si ce genre de choses devenait une réalité. Je crois aussi que l'on vous ferait beaucoup de reproches.

Diverses personnes ont essayé de nous expliquer pourquoi une assurance-dépôt est nécessaire. Nous avons entendu toutes sortes d'arguments. Je crois qu'ils sont maintenant probablement tous passablement théoriques. Nous avons maintenant un système d'assurance-dépôts et vous ne pouvez plus le supprimer. Je voudrais que vous me disiez ce que vous pensez du rôle qu'il joue, si vous estimez qu'il est ou non nécessaire et si vous croyez que nous devons protéger les gens de ce genre de risques. Est-ce une bonne chose ou le programme devrait-il intrinsèquement contenir une part de risques?

**M. Palmer:** Sénateur, j'apprécie la façon dont vous avez amené la question parce que cela m'a indubitablement appris quelque chose. Si je peux faire une observation gratuite, je dirais que je suis d'accord et que je pense effectivement que l'investisseur moyen aura du mal à se retrouver au milieu de la masse de données que nous nous proposons de diffuser. Je crois que les agences d'évaluation des risques jouent un rôle utile. Les analystes tireront l'essentiel d'une partie de cela et feront des commentaires qui aideront ces gens à exercer leurs facultés déjà remarquablement évoluées à choisir entre les institutions financières et à se prémunir contre les risques qu'ils courent.



[Text]

On the specific question of coinsurance and the role of deposit insurance; first of all, I believe in deposit insurance. We absolutely have to have it to protect the smaller savers and investors, regardless of whether or not it was created to protect the payment system. We have it and we need it. I think my approach to coinsurance would be to leave the bottom end of the protected deposits untouched. I think your chairman was quoted as recommending a somewhat similar approach, protecting the bottom end of the range, protecting deposits without coinsurance, and then phasing in coinsurance from a relatively small percentage to a larger percentage as you move up the hierarchy of insured deposits or policies.

I think it is also important to say that it would be dangerous to introduce coinsurance cold turkey. I think you would want some gradual phasing in so that institutions and depositors can prepare themselves for this.

**Senator Sylvain:** Assuming that people are sophisticated enough that if you leave the full coverage up to a certain level, which would be less than the 60,000 we have now, people will simply come down to that level and spread the stuff around so deductibles or coinsurance will not apply. Would you think in terms of this, if you are going to have a two level thing and a coinsurance factor at the top, why not have a reasonable deductible on the bottom? In other words, if you are going for 25,000, knock off \$1,000 or \$2,000 at that level and then work into a 20 per cent — or whatever it is — coinsurance on anything in excess?

The reason I say that, and I would like your consideration of it, is that you cannot have market discipline without having some kind of a penalty involved. As I said, the average guy who we are talking about most of the time, rather than the sophisticated investor, probably does not need this type of thing, is smart enough to avoid the penalty. If you are going to avoid the penalty, there is no point in putting it in at all. Make sure you have to do something from dollar one and then you get your market discipline and then we can discuss the effects of market discipline later if you like. Would you consider that being a logical step?

**Mr. Palmer:** I would not oppose the idea of a deductible as long as it was small enough. I think a lot of these things are symbolic. They do not have to be very large in order to impact on behavior.

**Senator Sylvain:** You are talking to a guy who has been in insurance for 40 years, and at one time there were no deductibles in homeowners' policies. Now it is \$200 or \$300. You could buy deductible collision insurance at one point for \$25. About as good as you will get is \$500, unless you want to pay the cost of your car in annual premiums. People are used to that, and I think

[Traduction]

En ce qui concerne la question spécifique de la coassurance et du rôle de l'assurance-dépôt, je voudrais tout d'abord dire que je suis en faveur de l'assurance-dépôts. Elle est absolument indispensable pour protéger les petits épargnants et les petits investisseurs, nonobstant le fait qu'elle ait ou non été instituée pour protéger le système financier. Nous avons l'assurance-dépôts et nous en avons besoin. Selon moi, la coassurance ne concernerait pas la tranche inférieure des dépôts protégés. Je crois que l'on a dit que votre président a recommandé une démarche quelque peu similaire consistant à protéger la tranche inférieure de la fourchette, c'est-à-dire à protéger les dépôts sans recourir à la coassurance, en introduisant ensuite celle-ci progressivement en passant d'un pourcentage relativement faible à un pourcentage plus important à mesure que l'on monte dans la hiérarchie des polices ou des dépôts assurés.

J'estime qu'il est aussi important de dire qu'il serait dangereux d'introduire un système de coassurance sans aucun préambule. Je pense que vous voudriez que cette introduction soit graduelle de façon à ce que les institutions financières et les déposants puissent s'y préparer.

**Le sénateur Sylvain:** Si l'on part du principe que les gens sont suffisamment éduqués pour se rendre compte que l'on maintient une pleine couverture en deçà d'un certain niveau, qui serait inférieur aux 60 000 \$ actuels, on peut penser qu'ils ramèneront simplement leurs dépôts à ce niveau et qu'ils en prendront un plus grand nombre de façon à ce que les franchises ou la coassurance ne s'appliquent pas. Songeriez-vous à cela si vous instaurez un système à deux paliers en coiffant le tout d'une coassurance; pourquoi ne pas imposer une franchise raisonnable à la tranche inférieure? En d'autres termes, si vous retenez le chiffre de 25 000 \$, pourquoi ne pas enlever 1 000 \$ ou 2 000 \$ puis introduire une coassurance à hauteur de 20 p. 100 (ou de tout autre pourcentage) sur tout ce qui est supérieur à ce montant?

Si je présente les choses ainsi, et j'aimerais savoir ce que vous en pensez, c'est parce que l'on ne peut pas s'attendre à ce que la discipline règne sur le marché s'il n'existe pas une forme de pénalité. Comme je l'ai déjà dit, le citoyen moyen dont nous parlons la plupart du temps, par opposition à l'investisseur informé, n'a probablement pas besoin de ce genre de choses tout en étant suffisamment malin pour éviter d'encourir la pénalité. Or, si cette pénalité va être évitée, il n'y a pas de raison de l'introduire. Assurez-vous que l'intégralité de la somme est touchée et vous obtenez votre discipline du marché, nous pourrions ensuite parler des effets de cette discipline si vous le souhaitez. Pensez-vous qu'il s'agirait là d'une démarche logique?

**M. Palmer:** Je n'aurais rien contre l'idée d'une franchise tant qu'elle reste suffisamment limitée. Je crois que ces choses sont bien souvent symboliques. Elles n'ont pas besoin d'être très importantes pour avoir un effet sur le comportement des gens.

**Le sénateur Sylvain:** Vous parlez à quelqu'un qui a travaillé 40 ans dans le domaine de l'assurance et qui se souvient qu'à une certaine époque, il n'y avait pas de franchise sur les polices d'assurance-habitation. Elle est maintenant de 200 \$ ou 300 \$. À un certain moment, on pouvait contracter une assurance-collision dont la franchise était de 25 \$. Le mieux que l'on puisse

[Texte]

it is not that great a leap for somebody to say, if I have a fire in my house, if something happens to the institution that I have my policy with or my deposit with, I will have to pick up the deductible.

I think a \$500 deductible on automobiles makes a guy drive a little safer. Maybe the deductible on homeowners takes care of some of the smaller fires that you have. I do not see that you are going to get anywhere unless you bring in something. It does not have to be big. It does not have to be all at once, but I think you have to have something in there.

**Mr. Palmer:** Senator, I think the idea is sensible. People are used to it. I think it would seem equitable. Perhaps there is another question on this. I think this could coexist with the notion of coinsurance.

**Senator Sylvain:** Absolutely. The corollary to that is, what will be the effect on the market? Will it prevent competition by limiting the growth of small institutions or will good, small institutions grow no matter what the competition is?

**Mr. Palmer:** If you phase this proposal in gradually, the effect on the marketplace need not be profound. I think small institutions would tend to shore up their capital, would tend to advertise how well capitalized they are and would focus very much on safety issues in order to make sure that even the small amount of deductible or the small amount of coinsurance did not cause a flight of savings away from their institutions.

**Senator Sylvain:** They would be less likely to make a claim on the system?

**Mr. Palmer:** Yes.

**Senator Sylvain:** So that reduces your costs. I have been flogging the idea that we have too many cooks involved in this process, and I am not saying that one cook should go and another should stay. I think there is a cross-over which is unfortunate. Your predecessor when he visited with us took one last shot at the system and told us about all the problems. You alluded to them today. I am a great believer in trying to reduce the bureaucracy as much as possible and cutting costs in the government, and I do not know whether this would be a good place to cut or whether it would cut a whole lot of costs, but I can only think in general terms. Normally when you have one less captain and you have one crew, it is a little easier to maneuver.

I think that the structure of your organization is very important. I do not really buy the story that you get a whole lot more out of two firms debating whether or not to pay. I guess it is because I

[Translation]

obtenir maintenant est environ 500 \$, sauf si l'on est disposé à payer une deuxième fois sa voiture à coup de primes annuelles. Les gens ont pris l'habitude de ce genre de choses et je crois qu'ils accepteraient assez facilement de perdre, tout comme cela se produit si leur maison brûle, la franchise prévue pour leur police d'assurance ou leur dépôt si quelque chose arrive à l'institution financière concernée.

Je crois qu'une franchise de 500 \$ sur les assurances-automobile fait que les gens conduisent un peu plus prudemment. Peut-être que la franchise sur les assurances-habitation élimine le problème que posent certains des incendies mineurs. Je ne pense pas que vous puissiez réaliser des progrès si vous n'introduisez pas quelque chose du genre. Il n'est pas nécessaire d'imposer une grosse franchise et rien n'empêche de le faire progressivement mais je crois qu'il faut introduire quelque chose dans ce cas.

**M. Palmer:** Sénateur, je pense que cette idée est raisonnable. Les gens ont l'habitude de ce genre de choses. Je crois que cela leur paraîtrait équitable. Peut-être y a-t-il un autre point à explorer sur ce plan. Il me semble que cela pourrait être compatible avec le concept de coassurance.

**Le sénateur Sylvain:** Absolument. Le corollaire à cela est quel serait l'effet sur le marché? Cela entraverait-il la concurrence en freinant la croissance des petits établissements financiers ou peut-on s'attendre à voir pousser de bons petits établissements quel que soit l'état de la concurrence?

**M. Palmer:** Si vous introduisez graduellement cette réforme, elle n'aura pas nécessairement un effet marquant sur le marché. Je pense que les petits établissements auront tendance à consolider leur capital, à faire savoir à quel point leur assise financière est solide et à se concentrer sur les questions de sécurité afin de s'assurer que l'introduction d'une franchise ou d'une coassurance, même si le montant concerné est faible, n'amènera pas les épargnants à aller placer leur argent ailleurs.

**Le sénateur Sylvain:** Ils seraient moins portés à se servir du système?

**M. Palmer:** Oui.

**Le sénateur Sylvain:** Cela réduit donc vos coûts. Je soutiens depuis un certain temps que nous avons trop de cuisiniers à ces fourneaux, et je ne dis pas qu'il faudrait que l'un s'en aille et qu'un autre reste. Je pense qu'il existe un chevauchement malheureux. Lorsqu'il est venu nous voir, votre prédécesseur a fait une dernière critique du système en nous exposant tous les problèmes que pose celui-ci. Vous les avez vous-même mentionnés aujourd'hui. Je suis quant à moi profondément convaincu qu'il faut s'efforcer de réduire autant que possible la bureaucratie ainsi que les coûts du gouvernement et je ne sais pas s'il serait approprié de faire des coupures à cet endroit ou si cela réduirait de beaucoup les coûts mais je ne peux voir les choses qu'en termes généraux. Normalement, lorsque l'on a un capitaine de moins et un seul équipage, il est un peu plus facile de manoeuvrer.

Je crois que la structure de votre organisation est très importante. Je ne suis pas réellement convaincu que l'on tire grand avantage à avoir deux organismes qui discutent pour savoir



*[Text]*

draw on my insurance experience as president of a company, I sure did not want somebody else spending the money in a totally separate box where I had little or no input. I did not want to receive the premiums and let somebody else spend the money. I presume I am coming at this thing in that way.

Now, we have another problem in that at some point or another we probably have to protect the people who buy life insurance. Now, that is something else you did do before, but CompCorp was paying, so again we have the regulator here on this side and the guy who is paying on this side. We have four different boxes here all doing the same thing. That is what I am concerned about.

You have alluded to some problems, some cross-over and, I presume, more additional cost. If we were to have a system where the deposit taking institutions were covered by somebody who both made the regulations and made the money, and another system for life insurance, because it is quite different, you would have to agree that deposit taking and life insurance are two different things. Then you would have another area of regulation for life insurance and the moneys paid out. Would that not make a neat package where all the people are in little boxes and not stepping on each other's toes? They could share quarters. Your views?

**Mr. Palmer:** I agree it would be neater, and philosophically I am not at odds with you on the need to reduce regulation, to simplify government. I have made some strong speeches on that subject in my former life. I am not at odds with you there.

I have to point out as one of the new cooks, that I am not objective on this issue. From my initial impression, it seems to me that with OSFI, on the one hand, and CDIC and CompCorp, on the other hand, we do have rather different mandates. They overlap but they are different. CDIC's principle focus is on loss minimization — minimizing the pay outs it has to make and minimizing the assessments it has to make on its member institutions. That is what it should be.

I believe that OSFI's mandate is broader than that. I believe that we are responsible for the health of the whole system. I think we have some responsibility to make sure that the system is competitive, has a diversity of players and has funds available for borrowers and investors, as well as depositor and policyholder protection.

My fear is that if we had one institution that was responsible for all of these things, including depositor and policyholder protection or two institutions as you suggested — one for deposit taking institutions and one for insurance institutions — those two institutions would be driven by the loss of minimization objective.

*[Traduction]*

s'il faut ou non payer. Je suppose que c'est parce que je m'appuie sur l'expérience que j'ai acquise dans le secteur de l'assurance en tant que président d'une société. Il est certain que je ne voulais pas que quelqu'un d'autre puisse dépenser de l'argent se trouvant dans une boîte totalement distincte sur laquelle je n'avais à peu près pas de prise. Je ne voulais pas percevoir les primes et laisser quelqu'un d'autre dépenser l'argent. Je suppose que j'aborde cette chose sur la base de ce point de vue.

Nous avons maintenant un autre problème dans la mesure où, à un point ou à un autre, il nous faudra probablement protéger les gens qui souscrivent à une assurance-vie. Voilà quelque chose que votre organisation faisait auparavant mais c'était la SIAP qui payait, ce qui fait que nous avons encore une fois l'organisme de réglementation d'un côté et celui qui fait les versements de l'autre. Nous avons quatre boîtes différentes qui font toutes la même chose. Voilà ce qui me préoccupe.

Vous avez fait référence à certains problèmes, à certains chevauchements et, je suppose, à d'autres coûts supplémentaires. Si nous avions un système où les institutions de dépôt étaient couvertes par quelqu'un qui fait les règlements et amasse aussi l'argent, et un autre système pour l'assurance-vie, puisqu'il s'agit là d'un domaine passablement différent, il vous faudrait convenir que les dépôts et l'assurance-vie sont deux choses distinctes. Vous auriez alors un autre domaine de réglementation pour l'assurance-vie et les sommes versées. Est-ce que cela ne constituerait pas un système clair où tous les gens seraient placés dans de petites boîtes et ne se marcheraient pas sur les pieds? Ils pourraient même partager des locaux. Qu'en pensez-vous?

**M. Palmer:** Je conviens que cela serait plus ordonné et, d'un point de vue théorique, j'estime comme vous qu'il est nécessaire de réduire la réglementation et de simplifier le gouvernement. Dans mes fonctions précédentes, j'ai prononcé quelques discours bien sentis à cet égard. Je ne suis donc pas en désaccord avec vous sur ce plan.

Puisque je suis l'un des nouveaux cuisiniers, je dois faire remarquer que je ne peux pas être objectif à cet égard. Ma première impression est que le BSIF d'un côté et la SIAP ainsi que la SADC de l'autre ont des mandats passablement distincts. Ils se chevauchent mais ils sont différents. La SADC cherche principalement à minimiser les pertes, à minimiser les paiements qu'elle doit faire et à minimiser les évaluations qu'elle doit préparer au sujet de ses membres. C'est comme cela que les choses doivent se passer.

Je crois que le mandat du BSIF ne se limite pas à cela. Il me semble que nous avons la responsabilité de la santé de l'ensemble du système. Je considère qu'il nous incombe dans une certaine mesure de nous assurer que le système est concurrentiel, qu'il y a suffisamment de joueurs différents ainsi que des fonds pour les emprunteurs et les investisseurs, en plus de devoir protéger les déposants et les souscripteurs.

Si un seul organisme avait la responsabilité de toutes ces choses, y compris la protection des déposants et des souscripteurs, ou s'il y avait deux organismes, ainsi que vous le proposez (un pour les institutions de dépôt et l'autre pour les compagnies d'assurance), ces deux organismes auraient pour objectif de

[Texte]

I do not think we pay as much attention to the competitiveness of the system as is needed and as I see OSFI embracing within its mandate.

There is some overlap. Granted, while Dr. Reuber and I have been talking actively about how to minimize it, and while I do believe that there is an awful lot that can be done to minimize some of the dysfunctionality that is there now, I do not think there is a lot.

**Senator Sylvain:** You will not be surprised if I do not agree totally. Dealing with insurance companies, we have had a failure now of a major player, so it is in the best interest of all insurance companies to make sure that the reputation the Canadian life insurance companies have had for a century is maintained. If they are responsible for all the premiums — and actually the life insurance companies are paying the cash out of CompCorp — will they be more attuned to cutting down the loss or maintaining the prestige of their companies around the world? I do not think it is valid, this business that it will be a question of dollars and cents and how much you can squeeze out of it. That is the attitude that a lot of people have had for a number of years about claim's departments. They probably dealt with companies other than mine and were squeezed on the payment. I wanted my company to be known as a good company and I wanted the prestige to stay there, and if it meant putting an extra \$10 in the till on the claim's side that was fine, but that was my decision.

I say that the same thinking should apply to banks and insurance companies who do not want to be seen as failures, and they are paying the whole shot to begin with. They control the rules. They control the pay out, and I do not think that the primary objective of these people would be to scrimp on anything that is going on. I think it would be to maintain the prestige. So I disagree with you.

**Mr. Palmer:** I do not disagree with your premise, particularly the premise that in the long term self-interest of insurance companies looking to the health of the industry, the vitality of the industry would be something they would focus on. There are two things. I wonder whether they would be perhaps as interested in protecting new players, new entrants to the marketplace, competitors that were outside the industry but which were offering competitive products, as OSFI might.

I will just make one other observation and that is that, despite one's long term self-interest, when you are facing a very substantial cash loss it often tends to loom larger and to influence behavior more than some of those longer term concepts. You may say to yourself, "I will think about those tomorrow after I have dealt with this particular problem." I think we have some different views on that point.

[Translation]

minimiser les pertes. Je ne crois pas que la compétitivité du système retienne autant notre attention qu'il le faut et que le BSIF s'apprête selon moi à lui en donner dans le cadre de son mandat.

Il existe certains chevauchements. Même si, je vous l'accorde, M. Reuber et moi-même avons abondamment discuté de la manière dont il est possible de les restreindre et même si je considère qu'il est possible de faire énormément de choses pour limiter certaines des incohérences actuelles, je ne pense pas que ces chevauchements soient si nombreux.

**Le sénateur Sylvain:** Vous ne vous étonnez pas si je ne suis pas complètement d'accord. Une des principales compagnies d'assurance a maintenant fait faillite et celles qui subsistent ont tout intérêt à préserver la réputation dont les compagnies d'assurance-vie canadiennes ont joui durant un siècle. Si elles sont responsables de l'ensemble des primes (et, en fait, les compagnies d'assurance-vie fournissent les sommes qui sont distribuées par la SIAP), voudront-elles plutôt réduire les pertes ou préserver leur image dans le monde? Je ne crois pas que l'on ait raison de dire que cela sera une question d'argent et que l'on cherchera à savoir combien on peut en retirer. C'est l'attitude que bien des gens ont depuis un certain nombre d'années au sujet des services d'indemnisation. Ils ont probablement eu affaire à d'autres sociétés que la mienne qui se sont montrées chiches sur le paiement. Je voulais que ma compagnie jouisse d'une bonne réputation et d'un prestige suffisant pour se maintenir à sa place, et si cela nécessitait de mettre 10 \$ de plus dans la balance du côté de la demande d'indemnité, cela ne posait pas de problème mais cette décision m'appartenait.

Je soutiens que l'on devrait voir les choses de la même manière en ce qui concerne les banques et les compagnies d'assurance qui ne veulent pas être perçues comme des perdantes et qui commencent par régler la totalité de l'addition. Elles font les règles. Elles décident aussi du paiement et je ne crois pas que le principal objectif de ces gens soit de gratter quelques sous à chaque fois que c'est possible. Je pense que leur objectif serait de conserver leur prestige et c'est pour cela que je ne suis pas d'accord avec vous.

**M. Palmer:** Je ne conteste pas vos arguments, et notamment le fait que les compagnies d'assurance savent qu'il est dans leur intérêt à long terme de préserver la santé et la vitalité de l'industrie et que c'est là-dessus qu'elles concentreraient leur attention. Deux points méritent cependant d'être soulignés. Je me demande si elles seraient peut-être aussi désireuses que le BSIF de protéger les nouveaux arrivants, ceux qui cherchent à s'implanter sur le marché, les concurrents qui se situaient en dehors de l'industrie mais qui offraient des produits concurrentiels.

Je ferai simplement une autre observation. Même si l'on a le souci de son intérêt à long terme, il arrive souvent, lorsque l'on est confronté à une perte en espèces très substantielle, que celle-ci ait tendance à prendre une importance démesurée et à influencer davantage le cours des choses que certaines de ces notions d'intérêt à long terme. On peut se dire alors: «Je penserai à ces notions demain, lorsque j'aurai résolu ce problème particulier». Je crois qu'à cet égard nous voyons les choses sous un angle passablement différent.



[Text]

**Senator Sylvain:** I think we have. Thank you very much, Mr. Palmer.

**Senator Kolber:** Congratulations on your new job. Your remarks seem to convey to me that we should not change anything really, that if it is not broke, do not fix it, that the system basically is not broke. Although the system is not broke it has been badly mauled. In the case of the banks, I do not know the precise number but would you say that in the last six or seven years they have blown something like \$20 billion? It is at least that, is it not?

**Mr. Palmer:** Yes.

**Senator Kolber:** The system has been shaken. It has been hurt. It is still alive. I have been pressing for more precise, objective criteria as to what regulators ought to be doing, not telling financial institutions what to do. I am wondering if you could walk us through what the regulator does. I am not sure you are regulating. It seems to me you are taking a look to see if these guys are viable. I do not know where the regulations come in. What would have happened if OSFI had not existed? Would we really be worse off? I do not know. I frankly do not have an answer. I am at least skeptical, and as I pointed out in testimony some months ago, even in the case of Central Guarantee, the whole world knew that they were going bankrupt, but by that time it was far too late. Were you doing your job? Did you have the tools?

I know that in the case of large institutions, aside from the good intentions of the staff that you have at your command, there is no real way one can know what is going on. If you have loan portfolios of \$45 billion or \$50 billion your well-meaning group of folks will not be able to give you a really good evaluation of that portfolio. Bank managers, hundreds of them, are spending every day, six days a week doing that precise thing. Then you come in with a group of regulators, whatever that means, and they are supposed to tell you about the value of that portfolio. As a matter of fact, one Canadian bank brought in outside people to tell them about their portfolio.

It is a very complicated, difficult, time-consuming job and I doubt very much whether OSFI or anybody else can really do the job. Perhaps if you could just walk us through and tell us how you do that and what in fact you do. I really do not know what you do.

**Mr. Palmer:** Let me make some comments and then I will take you through the stages of intervention that OSFI utilizes. First of all, the fundamental question is how can OSFI get a handle on what is going on in a \$50 billion bank portfolio? The

[Traduction]

**Le sénateur Sylvain:** Je pense que c'est le cas. Je vous remercie, monsieur Palmer.

**Le sénateur Kolber:** Je vous offre mes meilleurs vœux de réussite dans votre nouvel emploi. Ce que vous avez dit me donne l'impression que nous ne devrions en fait rien changer, que si le système ne présente pas de lacunes, il n'est pas nécessaire de le modifier, que vous pensez que, fondamentalement, le système n'a pas cessé de fonctionner. Mais s'il n'a pas cessé de fonctionner, il a pris un mauvais coup. Je ne sais pas quel est précisément le chiffre dans le cas des banques mais diriez-vous que, dans les six ou sept dernières années, elles ont perdu aux alentours de 20 milliards de dollars? C'est au moins ça, n'est-ce pas?

**M. Palmer:** Oui.

**Le sénateur Kolber:** Le système a été ébranlé. Il a été blessé même s'il est toujours en vie. J'ai quant à moi demandé que l'on formule des critères objectifs plus précis concernant ce que les organismes de réglementation devraient faire et non pas dire aux institutions financières de faire. Je me demande si vous pourriez nous donner un aperçu du travail des organismes de réglementation. Je ne suis pas certain que le BSIF fasse de la réglementation. Il me semble que vous cherchez plutôt à voir si ces sociétés sont viables. Je ne sais pas à quel stade se situe la réglementation. Que se serait-il produit si le BSIF n'avait pas existé? Les choses seraient-elles réellement pires? Je ne sais pas. En toute franchise, je ne peux répondre à cette question. Je suis au moins sceptique et, comme je l'ai fait remarquer lors d'un témoignage voilà quelques mois, même dans le cas de la Société de fiducie Central et Guaranty, le monde entier savait que cette compagnie se dirigeait vers la faillite mais il était lors beaucoup trop tard. Avez-vous fait votre travail? Disposiez-vous des outils nécessaires?

Je sais que, dans les grandes institutions, il n'y a pas de véritable moyen de savoir ce qui se passe en dehors des bonnes intentions du personnel que vous commandez. Si vous avez des portefeuilles de prêts de 45 milliards ou 50 milliards de dollars, même avec toutes leurs bonnes intentions, vos employés ne seront pas en mesure de vous présenter une évaluation réellement bonne de ce portefeuille. Les dirigeants des banques, des centaines de gens, consacrent leurs journées, six jours par semaine, à faire précisément ce genre de choses. Et vous arrivez ensuite avec un groupe de personnes chargées de la réglementation, quoi que cela puisse signifier, qui sont censées vous indiquer la valeur de ce portefeuille. D'ailleurs, une banque canadienne a fait appel à des gens de l'extérieur pour connaître la valeur de son portefeuille.

C'est un travail très complexe et difficile qui exige beaucoup de temps et je doute fort que le BSIF ou tout autre organisme puisse réellement le faire. Vous pourriez peut-être nous donner un aperçu du processus et nous dire comment vous vous y prenez et ce que vous faites en pratique. Je n'ai réellement aucune idée de ce que vous faites.

**M. Palmer:** Si vous me permettez de faire tout d'abord quelques commentaires, je vous expliquerai ensuite les étapes de l'intervention du BSIF. En premier lieu, la question fondamentale est la suivante: Comment le BSIF s'y prend-il pour savoir ce qui

## [Texte]

first point is that OSFI does not do it alone. There are other players involved and OSFI relies to some extent on what they do. The external auditors play an important part in this review of the portfolio. They do look at individual investments. They look at the values of individual investments and they must make their findings available to OSFI, so we rely on that and we have made it clear.

**Senator Kolber:** With due respect, when an auditor sees a loan and the interest is up to date, it is pretty hard for him to know it is going to go lousy six months from now.

**Mr. Palmer:** I think that that was the case a few years ago. I can tell you that there is more attention paid within the auditing profession to the value of the underlying security, and financial institutions now are being asked to make general provisions, even to cover the possible impact of a drop in the value of the security, even where the loan is still current. So, there has been, I think, a "sea" change in the way these things are approached. Reliance on the auditors and the work they do is an important step.

Many financial institutions have very good internal audit departments that test the compliance of banks' already prudent portfolio guidelines, and we review the work of the internal auditors as well. We evaluate the effectiveness of the internal auditing department. Then we assess, on the basis of what we have learned from the external auditors, the internal auditors, management, and our assessment of the contextual risks. We make a judgment on how much time we have to spend at the institution examining specific assets, reports, board minutes and some of the other things that we look at. Increasingly, OSFI is guiding the extent of its efforts by the extent of the risk that it sees in the financial institution, so if things seem to be running well, if the external auditor reports are comforting, if we believe that the bank or the financial institution has a strong internal audit department and its reports are comforting, we are likely to do less than we would if those conditions were not present.

**Senator Kolber:** What is it that you are regulating? For example, four years ago, I bet that every single Canadian bank had a larger exposure to the real estate industry than the value of their entire equity. I am sure that is a true statement. Would you have said you cannot have this kind of exposure? Is that something you would have done?

**Mr. Palmer:** I can only tell you what I saw from the other side of the fence. I saw my predecessor ringing the alarm bells at an early stage, the early 90's, about the coming collapse in the value of real estate and the need to make satisfactory provisions.

## [Translation]

se passe dans un portefeuille bancaire de 50 milliards de dollars? La première chose à savoir, c'est que le BSIF ne travaille pas seul. Il y a d'autres intervenants et le BSIF se fie dans une certaine mesure à leur travail. Les vérificateurs externes jouent un rôle important dans cet examen du portefeuille. Ils étudient chacun des investissements. Ils examinent la valeur de ceux-ci et doivent faire connaître leurs conclusions au BSIF, ce qui fait que nous nous fions à ces informations, ce que nous avons clairement indiqué.

**Le sénateur Kolber:** Avec tout le respect que je vous dois, lorsqu'un vérificateur examine un prêt et qu'il voit que les intérêts sont à jour, il lui est passablement difficile de se rendre compte que ce prêt se transformera en mauvaise créance dans six mois.

**M. Palmer:** Je pense que les choses se passaient effectivement ainsi voilà quelques années. Je peux vous dire que les vérificateurs font maintenant davantage attention à la valeur de la garantie offerte et que l'on demande maintenant aux établissements financiers de constituer des provisions générales pour couvrir l'incidence éventuelle d'une chute de la valeur de la garantie, même lorsque le prêt continue d'être remboursé. Je crois donc que l'on a changé de perspective sur la manière dont il faut aborder ces choses. La confiance qui est accordée aux vérificateurs et à leur travail constitue une étape importante.

De nombreux établissements financiers disposent d'excellents services de vérification interne qui s'assurent que les directives de gestion du portefeuille de la banque, qui sont déjà prudentes, sont respectées et nous procédons par ailleurs à un examen du travail des vérificateurs internes. Nous évaluons l'efficacité du service de vérification interne. Nous produisons ensuite notre évaluation en nous basant sur ce que nous ont appris les vérificateurs externes, les vérificateurs internes, la direction et notre estimation des risques liés au contexte. Nous portons une appréciation sur le temps que nous aurons besoin de passer au sein de l'établissement à examiner des actifs spécifiques, des rapports, les procès-verbaux des réunions du conseil et certaines des autres choses que nous étudions. De plus en plus, le BSIF détermine quelle doit être la portée de ses efforts en fonction de l'étendue du risque que l'établissement financier lui paraît courir alors, si les choses paraissent bien aller, si les rapports du vérificateur externe sont rassurants, si nous croyons que la banque ou l'établissement financier peut compter sur un solide service de vérification interne et si ses rapports sont rassurants, nous avons tendance à aller moins loin que si ces conditions n'étaient pas réunies.

**Le sénateur Kolber:** Que réglementez-vous? Par exemple, je parie que, voilà quatre ans, chacune des banques canadiennes avait prêté à l'industrie de l'immobilier des sommes supérieures à l'ensemble de ses fonds propres. Je suis convaincu que c'est la vérité. Auriez-vous dit qu'il ne faut pas s'exposer de cette façon? Auriez-vous fait cela?

**M. Palmer:** Je ne peux que vous dire ce que j'ai vu depuis l'autre côté de la barrière. J'ai vu mon prédécesseur tirer très tôt la sonnette d'alarme, dès le début des années 90, annoncer l'effondrement prochain de la valeur de l'immobilier et dire qu'il



[Text]

He rang these bells for both the financial institutions and for the auditing profession.

The extent of OSFI's examination effort was increased significantly on real estate backed loans. The external examiners, which were recruited from retired bankers to provide additional expertise, did look at some of these loans. So I think OSFI did respond to the problems to which you have referred, and that is really part of OSFI's challenge. OSFI has to anticipate these trends, to see them emerging and then to shift its effort to correspond with where it sees the risks occurring.

**Senator Kolber:** Do you have the power to tell a bank, "You now have 140 per cent of your equity exposed in your industry. You have three years. You better bring that down to 30 per cent." I am pulling numbers out of the air. Could you do that?

**Mr. Palmer:** I think we could. We have conversations about exposure and we are able to issue compliance orders on issues like inadequate capital. Messages of that kind have been delivered and, frankly, have been heard.

**Senator Kolber:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Palmer, when you outline the source of data used, you talk about external and internal auditors. All of that data, by the very nature of that analysis, looks backward at what happened. That is not to suggest that auditors are backward looking, but essentially that is what is going on. How do you get a handle on the fact that there may be a future problem which has not yet appeared? It seems to me that one of the challenges you face is that you can get to the end of the year and can say, "This company is in good shape," and yet it could be gone by next year.

Another way of looking at Senator Kolber's question is, is there some warning system in place now that looks forward rather than backward?

**Mr. Palmer:** I am not offended by your statement that all auditors are backward looking because I am no longer an auditor. In terms of formal, distant, early warning signals or mechanisms, I am not sure we have that as such, but I can tell you that I have been impressed with the understanding of the senior people in OSFI — at least those with whom I have worked — about the industries, about coming risks, about challenges, about observations, about calibre of management, about issues like management turnover, all of which create risk. So I think there is quite an effective, informal, early warning system within the office.

[Traduction]

fallait constituer des provisions suffisantes. Il a lancé de tels avertissements aussi bien à l'intention des établissements financiers qu'à celle des vérificateurs.

La portée des efforts d'examen déployés par le BSIF a été substantiellement accrue en ce qui concerne les prêts qui sont garantis par des propriétés immobilières. Les examinateurs externes, que nous avons recrutés parmi des banquiers à la retraite afin de bénéficier d'une expertise supplémentaire, se sont effectivement penchés sur certains de ces prêts. Je crois donc que le BSIF a réagi aux problèmes que vous avez mentionnés et que cela fait effectivement partie du défi que le BSIF doit relever. Le BSIF doit devancer ces tendances, les voir émerger puis adapter ses efforts aux domaines où il constate que des risques se manifestent.

**Le sénateur Kolber:** Pouvez-vous dire à une banque: «Vos créances correspondent maintenant à 140 p. 100 de vos fonds propres dans votre industrie. Vous avez trois ans. Vous avez intérêt à ramener cette proportion à 30 p. 100.» Je prends des chiffres au hasard. Pourriez-vous faire cela?

**M. Palmer:** Je crois que oui. Nous avons des entretiens au sujet des risques encourus et nous pouvons émettre une ordonnance au sujet de problèmes comme celui que pose un capital insuffisant. Des messages de ce genre ont été envoyés et, bien franchement, ils ont été entendus.

**Le sénateur Kolber:** Merci.

**Le président:** Monsieur Palmer, lorsque vous décrivez la provenance des données utilisées, vous parlez de vérificateurs internes et externes. Toutes ces données, de par la nature même de cette analyse, sont tournées vers le passé. Je ne veux pas dire que les vérificateurs sont rétrogrades mais, pour l'essentiel, c'est ainsi que les choses se passent. Comment prenez-vous en considération le fait qu'il puisse plus tard survenir un problème qui ne s'est pas encore manifesté? Il me semble que l'un des défis auxquels vous êtes confronté tient au fait que vous pouvez arriver à la fin de l'année et dire, «cette société est saine» alors qu'elle pourrait avoir disparu l'année suivante.

Pour formuler la question du sénateur Kolber en d'autres termes, existe-t-il maintenant un système d'avertissement qui est tourné vers l'avenir plutôt que vers le passé?

**M. Palmer:** Je ne m'offusque pas que vous disiez que tous les vérificateurs sont tournés vers le passé parce que je n'en suis plus un. Je ne suis pas certain que nous disposions de mécanismes structurés donnant très tôt des signaux d'avertissement mais je peux vous dire que j'ai été impressionné par la mesure dans laquelle les hauts fonctionnaires du BSIF (du moins ceux avec lesquels j'ai travaillé) comprennent les différents secteurs de l'industrie, les risques et les défis qui s'annoncent, les moyens de les observer, ce qui fait le calibre de la direction ainsi que des questions comme le roulement au sein de celle-ci, autant d'éléments qui engendrent des risques. Je pense donc qu'il existe au sein du Bureau un système d'avertissement précoce efficace même s'il n'est pas structuré.

[Texte]

Looking at the reading list of the periodicals coming across my desk, I know there is a real attempt to reach out and make sure that all of the relevant information is being canvassed to ensure that we are on top of emerging trends. Could we do more in this area? I think that is a good question. Frankly, it is a challenge to me to be satisfied that we are forecasting adequately and we are doing everything that we possibly can to anticipate coming trends.

**The Chairman:** It seems to me, on the basis of the testimony of a number of witnesses, it is ability to anticipate coming trends that is critical. It is not just an insignificant thing that would be good to do. It is a critical piece of effective regulation, if you intend to achieve the objectives that you have set out.

**Mr. Palmer:** I think that is right, senator. I emphasize the comments I have made. I believe that my predecessor did see the coming collapse of real estate as early as anybody in Canada's financial community, and was certainly talking about it in very clear tones that seemed at the time alarmist.

**Senator Stratton:** I want to persist with a question that is bothering me. You have been clear in stating that the former chairman rang alarm bells, that kind of thing. Despite that, we still had a serious failure in Confederation Life. The persistent perception is that despite those rules that we had, Confederation Life increased its real estate holdings to close to 69 per cent of their investment portfolio. The question persistently arises, why did you not move in earlier? That need not be answered because I think that has been discussed enough.

My concern is that even if you provide these new rules and new phases for warning and going in, still nothing would happen. In other words, with regard to old rules you have politely suggested that you have a problem. Perhaps you should get out or reduce your holdings in this area. You really were not too forceful. With the new set of rules much the same thing would occur because the sense that I get is that it would not make a difference. For example, if 10 years down the road there is another economic boom and then a bust of significant size, we may go through the same thing, and again be wondering what happened. That is my concern.

Now, in answering that I am looking for an outline of what you think is the solution despite the rules, because even though you have rules they cannot be enforced.

**Mr. Palmer:** I appreciate the question. I understand your frustration because you are confronted with a significant failure. The patient died, ergo the operation could not have been a success. I can tell you that there will be situations in the future where the operation was a success in the sense that everybody did everything they should have done — came in at the time they

[Translation]

Lorsque j'examine la liste de diffusion des publications qui passent par mon bureau, je sais que des efforts sont véritablement faits pour s'assurer que l'on a consulté toutes les sources d'information pertinentes afin de ne pas être pris par surprise par l'émergence d'une tendance. Pourrions-nous faire davantage dans ce domaine? Je pense que c'est là une bonne question. Franchement, je ne me laisse pas convaincre facilement que nos prévisions sont bonnes et que nous faisons tout ce que nous pouvons pour prévoir les tendances futures.

**Le président:** Après avoir entendu un certain nombre de témoins, il me semble que c'est la faculté de prévoir les tendances futures qui est essentielle. Il ne s'agit pas simplement d'une chose insignifiante dont il serait bon de s'occuper. C'est un élément crucial d'une réglementation efficace, si vous avez l'intention d'atteindre les objectifs que vous avez fixés.

**M. Palmer:** Je crois que vous avez raison, sénateur. Je vous renvoie aux commentaires que j'ai faits. Je pense que mon prédécesseur a vu arriver l'effondrement du marché de l'immobilier aussi tôt que n'importe quel autre membre des milieux financiers du Canada et il en a indubitablement parlé en des termes très clairs qui paraissaient alarmistes à l'époque.

**Le sénateur Stratton:** Je voudrais insister sur une question qui me travaille. Vous avez clairement indiqué que l'ancien président a tiré la sonnette d'alarme, ce genre de chose. Nous avons malgré cela connu un grave échec dans le cas de la Confédération-vie. L'impression persiste que, malgré les règles que nous avons instaurées, la Confédération-vie a porté la proportion de ses avoirs immobiliers à près de 69 p. 100 de son portefeuille de placements. La question ne cesse de se poser: pourquoi n'êtes-vous pas intervenu plus tôt? Il n'est pas nécessaire d'y répondre parce que je crois que l'on en a suffisamment parlé.

Ce que je crains, c'est que même si vous instaurez ces nouvelles règles et ces nouvelles étapes d'avertissement et d'intervention, il continuera de ne rien se passer. En d'autres termes, dans le cadre des anciennes règles, vous avez poliment mentionné qu'un problème se posait en indiquant qu'il faudrait peut-être réduire les avoirs détenus dans ce domaine ou abandonner complètement celui-ci. Vous n'avez pas vraiment beaucoup insisté. Avec la nouvelle série de règles, les choses se passeraient à peu près de la même façon parce que j'ai l'impression qu'elles n'introduiraient aucune différence. Si, par exemple, nous connaissons dans dix ans un autre boom économique suivi d'une récession substantielle, nous passerons peut-être par les mêmes choses en nous demandant une fois encore ce qui est arrivé. Voilà ce que je crains.

Ceci dit, je m'attends à ce que, dans votre réponse, vous présentiez un aperçu de ce qui, selon vous, constitue la solution, et ce, malgré les règles, parce que même si vous avez des règles, elles ne peuvent être appliquées.

**M. Palmer:** Je comprends votre question et aussi la frustration que vous ressentez devant ce qui constitue un échec substantiel. Le patient est mort et l'opération ne pouvait donc avoir été un succès. Je peux vous dire qu'il y aura à l'avenir des cas où l'opération sera réussie, dans la mesure où chacun aura fait tout ce qu'il doit faire (chacun sera intervenu au bon moment et aura



## [Text]

should have and carried out the appropriate procedures — and despite everyone's best efforts, they were not successful and the financial institution failed. There will be situations like that.

I believe that we can do better. We can reduce the risk of that happening, but because we are pursuing a series of actions, no one of which is guaranteed success, you may find yourself at the end of the day, having pursued a promising series of actions, with a situation where none of them worked out. I am very conscious that the system will be faced with that risk on a continuing basis, and that, regardless of the tightening up that we do as a result of your committee's recommendations, there still may be failures in the future. There is no guarantee against that.

Having said that, I need to talk to you about what we do and our hierarchy of intervention — as Ms Labarge called it our "ladder of compliance" — and give you a better sense of the stages of intervention that we pursue.

At stage one we are beginning to have some concerns. The institution is not off-side. It is still within liquidity tests, capital tests, but we do not like the trends. Profitability is beginning to drop. The capital is beginning to erode. We foresee problems in the future. They may not occur next year or the year after, but we are concerned. We are concerned about the portfolio mix and the way it is shaping up. It is off-side with the institution's own guidelines.

At that stage our intervention is more in the form of monitoring and communication with management. We would also talk to the directors or the audit committee, at least when we report on our annual examination. So at this stage we would simply be raising some concerns. We would probably monitor the institution more closely. We might extend the examination the next time around, and likely if it were a deposit taking institution we might communicate some of our early concerns to CDIC.

If the situation at the institution continued to deteriorate, we would move to what we call "stage two" intervention. That would be a case where we are still not concerned about the possibility of failure within the next operating cycle, but we are becoming nervous. The trends that we had pointed out to management in stage one are not being reversed. We could now do a forecast to see whether the capital is dropping below the threshold that we had established.

In a case like that, we would be more directive. We would be talking more aggressively to management. We would ask them to submit a business plan showing how they intended to turn the situation around. Frankly, if that did not come about or we were not satisfied with it, we would have the capacity to impose restrictions on dividends, on management fees, on amount of new

## [Traduction]

appliqué les procédures appropriées) et où pourtant, malgré les efforts déployés par tous, ils ne réussissent pas et l'établissement financier tombera en faillite. Il y aura d'autres cas de ce genre.

Je crois que nous pouvons faire mieux. Nous pouvons réduire le risque que cela se produise mais, comme nous prenons une série de mesures et que l'on ne peut garantir l'efficacité d'aucune d'entre elles, vous pouvez vous trouver au bout du compte dans une situation où aucune des mesures prometteuses que vous avez prises n'a fonctionné. Je suis très conscient du fait que le système sera continuellement confronté à ce risque et que, quelle que soit la mesure dans laquelle nous resserrons les règles suite aux recommandations de votre comité, des faillites pourraient encore survenir à l'avenir. Il n'existe pas de moyens de garantir que cela n'arrivera pas.

Cela dit, je dois vous expliquer ce que nous faisons et en quoi consiste les mesures que nous prenons progressivement (ce que Mme Labarge a appelé notre «intervention graduée») afin que vous ayez une idée plus claire des étapes de notre intervention.

À la première étape, nous commençons à entretenir certaines inquiétudes. L'établissement financier n'est pas en situation irrégulière. Il demeure à l'intérieur des paramètres de liquidités et de capital mais nous n'aimons pas les tendances qui apparaissent. La rentabilité commence à diminuer. Le capital commence à s'éroder. Nous prévoyons des problèmes. Ils peuvent ne pas surgir l'année suivante ou l'année d'après mais nous sommes inquiets. Nous sommes préoccupés par la composition du portefeuille et la façon dont elle évolue. Elle ne correspond pas aux propres lignes de conduite de l'établissement.

À ce stade, notre intervention se limite surtout à une surveillance et à des entretiens avec la direction. Nous pouvons aussi parler aux administrateurs ou au comité de vérification, du moins lorsque nous commentons notre examen annuel. Donc, à cette étape, nous nous contentons d'exprimer certaines préoccupations, ce qui nous amène normalement à suivre de plus près l'établissement. Nous pouvons procéder à un examen plus complet la fois suivante et il est probable que s'il s'agit d'une institution de dépôt, nous allons faire connaître à la SADC certaines des inquiétudes que nous éprouvons à ce stade préliminaire.

Si la situation continue de se détériorer au sein de l'établissement, nous passons à ce que nous appelons la «deuxième étape» de notre intervention. C'est ce qui se produirait si nous ne pensons toujours pas que l'établissement puisse faire faillite lors du cycle d'exploitation suivant mais que nous devenons nerveux. Les tendances que nous avons portées à l'attention de la direction lors de la première étape n'ont pas été inversées. À ce stade, nous pouvons produire une prévision afin de vérifier si le capital baisse à un niveau qui se situe en dessous du seuil que nous avons établi.

Dans un cas comme celui-ci, nous réclamons davantage. Nous nous adressons plus agressivement à la direction. Nous lui demandons de nous soumettre un plan commercial montrant de quelle façon elle a l'intention de rétablir la situation. Bien franchement, si cela n'est pas fait ou si nous ne sommes pas satisfaits de ce que l'on nous présente, nous avons le pouvoir

[Texte]

lending, a number of restrictions. We can issue compliance orders.

**Senator Stratton:** Do you do that?

**Mr. Palmer:** Yes. The public does not see it. In the majority of cases things turn themselves around. With the help of sensible people with good management skills and with management changes where we act as a catalyst, that occurs and the public hears nothing. I think it is right that they not know.

Then we move into stage three, where solvency is clearly threatened within the next operating cycle. We can see it about to happen and that is where intervention becomes much more directive. It is where we press hard for new capital and for additional sources of funding. It is where we may press hard for a merger partner or a sale. Finally, if that is not working, we may take steps to take control of the assets or wind up the institution.

It does not move in lock-step. You do not have to designate the institution as a Stage 3 institution to begin suggesting to them that they need more capital. That usually occurs in the late stages of Stage 2. There are levels of intervention at each of these stages. They become more directive as the position of the institution deteriorates.

**Senator Stratton:** Despite the rules that are in place now and the new rules that are coming into effect, we want to keep competitiveness in the industry as much as we possibly can. Do you see anything that has been proposed thus far in the sessions that we have been having that would diminish or decrease that competitiveness? I am thinking of the coinsurance idea in particular.

**Mr. Palmer:** If coinsurance were implemented properly, it should not significantly weaken competitiveness in the financial services industry.

**The Chairman:** You have said that a modest element of coinsurance would not weaken substantially competitiveness. It is a comment which has been expressed by other witnesses. Given your broad business background, how do you explain the fact that at the mere scent of the possibility of coinsurance small companies in general, in all financial sectors, and the trust industry in particular, go through the roof? How do you account for the fact that the mere thought of coinsurance is anathema to a lot of companies, while expert witness after expert witness — and not just in these hearings but dating back for at least a decade — have argued consistently that an element of coinsurance would bring a part of market discipline to the marketplace? How do you explain those passionately held but clearly divergent views?

[Translation]

d'imposer des restrictions sur les dividendes, sur les honoraires de gestion, sur le montant des nouveaux prêts, nous pouvons imposer un certain nombre de restrictions. Nous pouvons émettre des ordonnances dans ce sens.

**Le sénateur Stratton:** Le faites-vous?

**M. Palmer:** Oui. Le public ne s'en rend pas compte. Dans la majorité des cas, la situation se rétablit d'elle-même. Si nous avons affaire à des gens sensés et compétents en matière de gestion et si l'on apporte à celle-ci des changements dont nous sommes le catalyseur, la situation se rétablit et le public n'entend parler de rien. Je crois qu'il est bien qu'il n'en sache rien.

Lorsque la solvabilité est manifestement menacée au cours du cycle d'exploitation suivant, nous passons à la troisième étape. Nous avons l'impression que l'établissement est sur le point de perdre sa solvabilité et notre intervention devient alors bien plus dirigiste. C'est alors que nous insistons fortement pour que l'on trouve de nouveaux capitaux et des sources supplémentaires de financement. C'est à ce stade que nous pouvons inciter l'établissement à fusionner avec un autre ou à rechercher un acheteur. Enfin, si cela ne marche pas, nous pouvons prendre des mesures pour placer les actifs sous notre responsabilité ou pour placer l'établissement en liquidation.

Tout cela ne se fait pas de façon rigide. Il n'est pas nécessaire de déterminer qu'un établissement se situe au stade de la troisième étape pour commencer à lui recommander de trouver d'autres capitaux. Cela arrive habituellement dans les derniers stades de la deuxième étape. Il existe des niveaux d'intervention à chacune de ces étapes. Ils deviennent de plus en plus dirigistes à mesure que la situation de l'établissement se détériore.

**Le sénateur Stratton:** Nous voulons que l'industrie demeure aussi concurrentielle que possible malgré les règles qui existent déjà et celles qui vont entrer en vigueur. Parmi les propositions qui ont été faites jusqu'à présent lors de nos séances précédentes, y avait-il quelque chose qui, selon vous, pourrait réduire la compétitivité de l'industrie? Je pense notamment à l'idée de coassurance.

**M. Palmer:** Si la notion de coassurance est correctement mise en pratique, elle ne devrait pas affaiblir de façon notable la compétitivité de l'industrie des services financiers.

**Le président:** Vous avez dit qu'un degré modeste de coassurance n'affaiblirait pas substantiellement la compétitivité. C'est un commentaire qui a également été fait par d'autres témoins. Avec votre vaste expérience des affaires, comment expliquez-vous le fait que les petites entreprises en général, dans tous les secteurs de la finance, et les compagnies fiduciaires en particulier, se mettent dans tous leurs états dès que l'on fait le moindre allusion à la possibilité d'introduire une coassurance? Comment expliquez-vous le fait que la simple idée de la coassurance soit inadmissible pour beaucoup de sociétés alors que dans leurs témoignages, tous les experts (et pas simplement dans le cadre de ces audiences mais depuis au moins dix ans) soutiennent régulièrement qu'un certain degré de coassurance contribuerait à renforcer la discipline du marché? Comment expliquez-vous cette différence manifeste entre des opinions qui sont aussi passionnément défendues?



[Text]

**Mr. Palmer:** I guess it depends on whose ox is being gored.

**The Chairman:** Except, in fairness, the coinsurance idea as it has been put forward was never designed to gore anyone's ox. We in this committee have always couched the suggestion, going back for at least a decade, in the context of introducing an element of market discipline. Members of the committee become fairly frustrated when people who argue for market forces come before the committee adamantly opposed to an idea whose fundamental purpose is to introduce market forces into their industry.

The defence is always that coinsurance will eliminate dozens of small companies. Yet you, Mr. Reuber and everyone who has come before us has said that it is not required.

**Mr. Palmer:** I think the two positions are reconcilable. For a starter, if large measures of coinsurance were to apply to too low a level within the hierarchy of deposit insurance or policyholder compensation then, indeed, that would be a problem for the smaller institutions. Knowing that, and not knowing how much coinsurance people are talking about, it would be a worrisome prospect for anyone running a small financial institution.

However, as I said earlier, I would not propose that the amount of coinsurance be particularly large. I would see it cutting in above a \$20,000, \$25,000 or \$30,000 threshold.

I also said that I do not think that the amount of coinsurance has to be large. It is as much a symbolic thing as anything else. I believe that 5 per cent or 10 per cent coinsurance would impact on behaviour without exposing people to significant losses and without creating a rush for the exits, particularly if it were phased in over time to give the financial institutions the opportunity to restructure themselves, if necessary; to seek new capital, if necessary, and, frankly, to shift their marketing focus to issues of safety protection of capital, which I think they would do.

**The Chairman:** You used the phrase "impact on behaviour". My question is: Whose behaviour? Are you referring to the behaviour of consumers, management or both?

**Mr. Palmer:** Yes, both. We want to impact on management's behaviour. What will impact on their behaviour is the knowledge that the consumers will react.

**Senator Sylvain:** I want to follow up on your comments, Mr. Chairman. We had Mr. Reuber here yesterday who talked about the same type of thing. He said, "What I think we probably should do is just pay back the capital but not the interest." What is the difference between a 7 per cent or a 8 per cent deductible on capital and interest and the loss of interest at that particular rate? It is the same thing, is it not?

[Traduction]

**M. Palmer:** Je suppose que cela dépend du boeuf que l'on saigne.

**Le président:** Sauf que, en toute objectivité, de la manière dont elle a été exposée, l'idée de la coassurance n'a jamais été conçue pour saigner le boeuf de qui que ce soit. Les membres de ce comité ont toujours, depuis au moins dix ans, présenté cette suggestion comme ayant pour but d'introduire un élément de renforcement de la discipline du marché. Les membres du comité sont passablement frustrés lorsque des gens qui plaident la cause des forces du marché se présentent devant eux en s'opposant résolument à une idée dont l'objectif fondamental est de soumettre l'industrie aux forces du marché.

Ces gens soutiennent toujours que la coassurance conduira à la disparition de douzaines de petites entreprises. Pourtant, vous-même, M. Reuber et tous ceux qui se sont présentés devant nous ont dit que cela ne sera pas nécessairement le cas.

**M. Palmer:** Je crois qu'il est possible de concilier les deux points de vue. Pour commencer, si la coassurance était appliquée à un degré important et à un niveau trop bas dans la hiérarchie de l'assurance-dépôt ou de l'indemnisation des souscripteurs de polices d'assurance, elle poserait effectivement un problème aux établissements les plus petits. De ce fait, et ne sachant pas de quel degré de coassurance les gens parlent, toute personne dirigeant un petit établissement financier s'inquiéterait de cette perspective.

Toutefois, comme je l'ai précédemment mentionné, je ne proposerais pas un montant de coassurance particulièrement important. Je la verrais entrer en jeu à un seuil d'environ 20 000 \$, 25 000 \$ ou 30 000 \$.

J'ai également indiqué que je ne crois pas que le montant de la coassurance doit être important. C'est une chose qui est dans une large mesure symbolique. Je pense qu'une coassurance de 5 ou 10 p. 100 influerait sur les comportements sans faire courir aux gens le risque de connaître des pertes substantielles et sans créer une course vers les sorties, surtout si la coassurance était progressivement introduite afin de donner aux établissements financiers l'occasion de se restructurer s'il y a lieu, de rechercher de nouveaux capitaux si nécessaire et, bien franchement, de réorienter leur commercialisation en l'axant sur les questions de protection du capital, ce qu'ils feraient selon moi.

**Le président:** Vous parlez d'influencer les comportements. Je vous demande: les comportements de qui? Faites-vous allusion au comportement des consommateurs, à celui des dirigeants des établissements ou aux deux?

**M. Palmer:** Oui, aux deux. Nous voulons exercer une influence sur le comportement des dirigeants. C'est le fait de savoir que les consommateurs réagiront qui exercera une influence à cet égard.

**Le sénateur Sylvain:** Je voudrais revenir sur vos commentaires, monsieur le président. Hier, M. Reuber nous a parlé du même genre de choses. Il a dit: «Je crois que ce que nous devrions probablement faire, c'est simplement payer le capital mais non pas l'intérêt.» Quelle est la différence entre une franchise de 7 ou 8 p. 100 sur le capital et l'intérêt et la perte de l'intérêt à ce même taux? C'est la même chose, n'est-ce pas?

[Texte]

**Mr. Palmer:** In broad principle there is not a difference. They are all forms of coinsurance, broadly described.

**Senator Sylvain:** I want to know whether you lumped both together. I saw them as equal penalties.

**Mr. Palmer:** In the case of Dr. Reuber's suggestion, senator, it would be important that the depositors understood that they were not getting the interest so that it would impact on behaviour. Why I have a slight preference for a percentage factor is that it would be known, it would be visible. People would have to take that into account in deciding where to place their savings.

**Senator Sylvain:** For those who cannot work out percentages, just a straight deductible would have the same effect, would it not?

**Mr. Palmer:** In principle. I do not think there is a fundamental difference. Frankly, I do not have a strong preference, senator.

**Senator Stewart:** I want to go back to a matter which was discussed earlier. The underlying question is: What can we reasonably expect from OSFI? Mr. Palmer earlier said that in some situations we have to expect that the operation will be successful but that the patient will die. I wonder if that is not a misleading analogy.

Presumably, the operation dealt effectively, if it were successful, with certain causes, but the patient died by reason of other causes. Let us come to a situation where in about 1989 the regulator saw difficulties. Presumably, since the operation was successful, all the necessary regulatory measures indicated were then taken. Nevertheless, the patient died.

If the operation dealt with the causes of morbidity with which it was intended to deal, then did the patient die by reason of other causes? The question is: What were the other causes? Could OSFI have dealt with them?

I think it is misleading to say, "The operation was successful but the patient died." That is sloppy thinking.

**Mr. Palmer:** Senator, with respect, I think you are taking my comments out of context. I was responding to one of the other senators' questions when I said that. I certainly do not mean to suggest to you that in all or the majority of cases where we have a sick financial institution, OSFI's successful efforts will result in a financial institution that fails.

In the vast majority of situations in which OSFI does intervene, the patient recovers. However, I want to alert you to the fact that there is no foolproof system.

**Senator Stewart:** I was actually dealing with a specific case where we were told that in 1989, as the result of figures put forward in 1988 reports, OSFI began an operation. Presumably, once the need for that sequence of operations was seen, everything that could have been done was done, but it was too late.

[Translation]

**M. Palmer:** Dans les grandes lignes, il n'y a pas de différence. Ce sont différentes formes de coassurances.

**Le sénateur Sylvain:** Je voudrais savoir si vous les avez groupées. Je les perçois comme des pénalités identiques.

**M. Palmer:** En ce qui concerne la suggestion de M. Reuber, sénateur, il serait important que les déposants comprennent qu'ils n'obtiendraient pas l'intérêt afin que cela influence leur comportement. J'ai une légère préférence pour un facteur percentile parce que cela serait connu, cela serait visible. Les gens devraient en tenir compte au moment de choisir un instrument de placement de leurs économies.

**Le sénateur Sylvain:** Pour ceux qui ne savent pas calculer des pourcentages, une simple franchise aurait le même effet, n'est-ce pas?

**M. Palmer:** En principe. Je ne crois pas qu'il y ait fondamentalement de différence. Bien franchement, sénateur, je n'ai pas de préférence marquée.

**Le sénateur Stewart:** Je voudrais revenir sur un point que nous avons abordé précédemment. La question fondamentale est la suivante: que pouvons-nous raisonnablement attendre du BSIF? Monsieur Palmer a déclaré plus tôt que, dans certains cas, nous devons nous attendre à ce que le patient meure même si l'opération est un succès. Je me demande s'il ne s'agit pas là d'une analogie trompeuse.

On peut supposer que, si l'opération a réussi, c'est qu'elle a effectivement traité certaines causes et que le patient est mort pour d'autres raisons. Prenons par exemple une situation où, vers 1989, l'organisme de réglementation a entrevu des difficultés. Puisque l'opération a été une réussite, on suppose que toutes les mesures réglementaires nécessaires qui étaient indiquées ont été prises. Le patient est néanmoins mort.

Si l'opération a traité les causes de décès qu'elle devait traiter, le patient est-il mort sous l'effet d'autres causes? La question est la suivante: Quelles étaient les autres causes? Le BSIF aurait-il pu faire quelque chose à leur sujet?

Je crois qu'il est trompeur de dire: «L'opération a réussi mais le patient est mort». C'est une logique boiteuse.

**M. Palmer:** Sénateur, avec tout le respect que je vous dois, je crois que vous prenez mes commentaires hors de leur contexte. Je répondais aux questions de l'un des autres sénateurs lorsque j'ai dit ça. Je ne voulais certainement pas vous donner à penser que dans tous les cas où un établissement financier va mal, ou dans la majorité de ceux-ci, les efforts du BSIF ne l'empêcheront pas de faire faillite même s'ils sont couronnés de succès.

Dans la vaste majorité des cas où le BSIF intervient, le patient se rétablit. Toutefois, je voulais vous faire prendre conscience du fait qu'il n'existe pas de système parfait.

**Le sénateur Stewart:** Je faisais en fait référence à un cas précis au sujet duquel on nous a déclaré que le BSIF a commencé à intervenir en 1989 suite à des chiffres communiqués dans des rapports de 1988. On peut supposer que lorsqu'on s'est rendu compte que la série de mesures en question était nécessaire, tout ce qui pouvait être fait l'a été, mais c'était trop tard.



[Text]

The question is this: Can we really expect OSFI to identify causes which will result in the death of the corporation early enough so that the death can be prevented?

I am sorry that Senator Kolber, who is beginning to display very dangerous interventionist tendencies, is not here. Senator Kolber seems to think that we could have regulations which, in a sense, would transfer the responsibility for prudent management to OSFI, transfer that responsibility from the responsible people in the company. I question that.

Thus, I return to my original question: What can we really expect from OSFI? Surely, we cannot expect OSFI, given your size and the complexity of the situation with which you have to deal, to superintend companies so as to prevent the situations in which, when the regulator does move in, remedies cannot be achieved.

**Mr. Palmer:** Senator, you ask what can you expect of OSFI. I think you are right in implying that OSFI cannot come in to replace management. It cannot come in and make all the management decisions and single-handedly turn an institution around. We do not have enough horsepower to do that. Frankly, we do not have enough expertise. I do not see any practical capacity to acquire that kind of expertise.

What we can do is ask that there be management changes. We have done that. We look at the qualifications of the replacement management to ensure that they are people with a track record, particularly a track record in dealing with the sorts of problems that we have identified in our diagnosis.

**Senator Stewart:** In other words, you are saying that in other cases the operation will be successful and the patient will live.

**Mr. Palmer:** The medical analogy that we have slipped into is valid. Modern medicine is good. Notwithstanding the seriousness of diseases, we have a lot of cures, but occasionally the pace of a disease is simply too rapid, it is too invasive and medicine is not capable of stopping it.

**Senator Stewart:** Let us go back. If OSFI is not to be the super manager, we then go back to the management of the company or the institution in question.

I will change my hat now. We hear it said sometimes that boards should be more active, that the chairman of the board should not be the chief executive officer, and so on. I suppose it is no accident that the governance of many companies and corporations tends to be dominated by the chief executive officer. It is no accident because the executive officer is there year round. She or he is right at the battle front. Inevitably, the board has an amateurish quality about it and they will defer to the aggressive and competent chief executive officer.

[Traduction]

La question est la suivante: Pouvons-nous réellement attendre du BSIF qu'il identifie suffisamment tôt les facteurs qui entraîneront la disparition d'une société pour pouvoir empêcher celle-ci?

Je suis désolé que le sénateur Kolber, qui commence à manifester des tendances interventionnistes très dangereuses, ne soit pas là. Le sénateur Kolber semble penser que nous pourrions promulguer des règlements qui, d'une certaine manière, transfèreraient au BSIF la responsabilité d'une gestion prudente en l'enlevant aux personnes qui ont la charge de la société. Je ne suis pas d'accord.

Je reviens donc à ma première question: Que pouvons-nous réellement attendre du BSIF? Nous ne pouvons sûrement pas espérer, compte tenu des effectifs dont vous disposez et de la complexité de la situation à laquelle vous devez faire face, que le BSIF supervise le fonctionnement des sociétés de façon à empêcher que surviennent des situations où, lorsque l'organisme de réglementation finit par intervenir, il ne peut corriger le problème.

**M. Palmer:** Sénateur, vous avez demandé ce que l'on peut attendre du BSIF. Je crois que vous avez raison de sous-entendre qu'il ne peut se substituer à l'équipe de direction. Il ne peut arriver, prendre toutes les décisions de gestion et rétablir à lui seul la santé d'un établissement. Nous n'avons pas les moyens de faire ce genre de choses. Bien franchement, nous ne disposons pas non plus de compétences suffisantes et je ne vois pas comment il serait en pratique possible de les acquérir.

Ce que nous pouvons faire, c'est demander que l'on change l'équipe de direction. Nous l'avons déjà fait. Nous examinons la formation et les aptitudes de l'équipe de remplacement afin de nous assurer qu'elle est composée de gens qui ont de solides antécédents et qui ont notamment déjà eu à faire face aux genres de problèmes que nous avons identifiés dans notre diagnostic.

**Le sénateur Stewart:** En d'autres termes, vous dites que dans d'autres cas, l'opération réussira et le patient vivra.

**M. Palmer:** L'analogie médicale vers laquelle nous avons dérivé est appropriée. La médecine moderne est efficace. Quelle que soit la gravité des maladies, nous disposons de beaucoup de remèdes mais il arrive que le rythme d'évolution d'une maladie soit simplement trop rapide, qu'elle attaque trop d'organes et que la médecine ne parvienne pas à l'enrayer.

**Le sénateur Stewart:** Revenons en arrière. Si le BSIF ne peut être appelé à prendre la relève de l'équipe de direction de la société ou de l'établissement en question, revenons à cette équipe.

Je vais maintenant changer de point de vue. Nous avons parfois entendu dire que les conseils d'administration devraient être plus actifs, que le président du conseil d'administration ne devrait pas cumuler cette fonction avec celle de chef de la direction, et autres choses du genre. Je suppose que ce n'est pas un hasard si, dans de nombreuses sociétés, les décisions ont tendance à être prises par le chef de la direction. Ce n'est pas un hasard parce que ce dernier est là toute l'année. Il ou elle se trouve directement dans le feu de l'action. Il est inévitable que le conseil d'administration ait une

[Texte]

I think that is almost inevitable. If that is almost inevitable, are we again not deluding ourselves by saying that one of the ways to prevent these difficulties is to have more active boards and better chairmen of boards? Is that, perhaps, a delusion?

**Mr. Palmer:** Senator, it could be. However, I do not think so. I am going very much on personal experience. It has been my happy experience to work with some very good boards and with some highly professional directors who do provide a good degree of oversight over management. Much is dependent upon personality. Much is dependent upon the commitment of the individual directors to the organization and to their role as directors. I have seen enough to give me hope that we can have more effective boards of directors, generally, in Canada. We can get more management oversight. We are all prisoners of our personal experience, and that is mine.

**Senator Stewart:** I hope you are right. As I say, I do not think it is accidental that the position of the executive, which historically was an inferior position, has become the superior position. We have executive residences and executive flights, et cetera. A kind of reversal has taken place. It has not taken place because of human perversity. It has taken place for practical reasons.

I hope you are right. You may well be swimming against the current.

**Mr. Palmer:** Senator, you may be right. The problem that I and others who have been fussing about this issue have is that we do not see much alternative to the concept of a more active, more interventionist, more professional board of directors. Management needs oversight. Shareholders need some protection. If the directors are not doing that, then who will do it? Will it be the regulator?

Obviously, I am concerned about placing an unreasonable and unmanageable burden on the regulator. I do not think the regulator can do it alone no matter how much you buttress his staff or increase his budget. He needs an active, knowledgeable and interventionist board of directors to be effective. I do not think he can do it on his own.

**Senator Stewart:** In many cases that probably means smaller boards who are almost professional, as distinct from amateur, and probably much more adequately rewarded in many cases.

**Mr. Palmer:** Yes, on all counts.

[Translation]

certain aura d'amateurisme et qu'il se laisse guider par un chef de la direction agressif et compétent.

Je crois que c'est pratiquement inévitable. Si tel est effectivement le cas, nous berçons-nous une fois de plus d'illusions en disant qu'une des façons d'empêcher que les sociétés connaissent de telles difficultés consiste à avoir des présidents du conseil meilleurs et plus actifs? Pourrait-il s'agir d'un rêve irréaliste?

**M. Palmer:** Sénateur, ce pourrait être le cas. Toutefois, je ne le crois pas. Sur ce plan, je fonctionne beaucoup d'après mon expérience personnelle. J'ai eu la chance de collaborer avec d'excellents conseils d'administration et avec des administrateurs d'un grand professionnalisme qui assurent effectivement un fort degré de supervision de la direction. Bien des choses dépendent des personnalités en présence, du dévouement de chacun des membres du conseil à l'organisation ainsi que du rôle qu'ils jouent en tant qu'administrateurs. J'en ai vu suffisamment pour me laisser espérer que, de façon générale, nous puissions avoir au Canada des conseils d'administration plus efficaces. Nous pouvons assurer une meilleure supervision de la direction. Nous sommes tous prisonniers de notre expérience personnelle et c'est là la mienne.

**Le sénateur Stewart:** J'espère que vous avez raison. Comme je l'ai dit, je ne crois pas que ce soit l'effet du hasard si le poste de chef de la direction, qui était initialement d'un rang inférieur, soit devenu dominant. Nous avons des résidences de fonction et des avions réservés à la haute direction, et cetera. On a assisté à une sorte de renversement des rôles. Cela n'est pas arrivé à cause de la perversité humaine. Cela tient à des raisons pratiques.

J'espère que vous avez raison. Il se pourrait cependant que vous nagiez à contre-courant.

**M. Palmer:** Sénateur, vous avez peut-être raison. Le problème auquel moi-même et les autres personnes qui se sont penchées sur ce problème nous nous trouvons confrontés est que nous ne voyons guère de solution de rechange à la notion de conseil d'administration plus actif, plus interventionniste et davantage professionnalisé. La direction a besoin d'être supervisée. Les actionnaires ont besoin d'une certaine forme de protection. Si le conseil d'administration ne s'en charge pas, qui le fera? Cela incombera-t-il à l'organisme de réglementation?

À l'évidence, je crains que l'on en vienne à placer un fardeau déraisonnable et impossible à assumer sur les épaules de l'organisme de réglementation. Je ne crois pas qu'il puisse régler le problème à lui seul, quelle que soit la mesure dans laquelle vous augmentez ses effectifs ou son budget. Pour être efficace, il a besoin d'un conseil d'administration actif, compétent et interventionniste. Je ne pense pas que l'organisme de réglementation puisse réussir à lui seul.

**Le sénateur Stewart:** Dans bien des cas, cela signifie probablement qu'il faut des conseils d'administration plus restreints qui sont quasiment professionnels, par opposition à des conseils composés d'amateurs, et sans doute bien plus adéquatement rémunérés dans bien des cas.

**M. Palmer:** Oui, sur tous les points.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Palmer, I want to ask a couple of questions in relation to your written testimony upon which you have commented in your oral remarks.

First, you say in your report:

...there would seem to be a need to give CompCorp the capacity to participate in and contribute to a restructuring of a member institution, perhaps as part of a rehabilitation-type mechanism.

It has been suggested that such a mechanism is needed. Do you think that will be possible to do if CompCorp is still in the private sector? In other words, some of the witnesses at the beginning of these hearings suggested that because of competition reasons a private sector CompCorp is inherently inhibited, if not restricted, in its ability to participate in a restructuring mechanism. Yet what you state in your written submission would suggest that you do not think that the private sector nature of CompCorp necessarily inhibits that. Would you comment, please?

**Mr. Palmer:** Senator, you have accurately characterized my comments.

I take you back to Senator Sylvain's comments about long-term versus short-term self-interest of insurance companies. I think it is in the long-term self-interest of players within the insurance industry to avoid a significant failure. It is in their long-term self-interest to ensure that some sort of restructuring does take place as opposed to a complete failure and liquidation of a member financial institution.

I do not think that competitive factors would necessarily prevent them from acting in their long-term self-interest when they came to consider a restructuring issue. Within the private sector context, there are things that you can do to enhance the ability of a private sector vehicle to participate in a restructuring. That would include the addition of more independent board members to the board of CompCorp or a successor organization so that it is not driven entirely by senior executives of competitive organizations.

**The Chairman:** Do you think that many of the rehabilitation techniques which you and other witnesses have talked about could be achieved without those mechanisms necessarily having to be in the hands of some organization in the government or in the public sector?

**Mr. Palmer:** I have no position on this issue one way or the other. I do not think one should rule out the private sector model.

**The Chairman:** That forces me to say this to you, then: There are two potential models about which we have spoken. One is a public sector model and the other is a private sector model. You say you do not have any views on it. Given your background, that surprises me. I thought you would have a view one way or the other.

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Palmer, je voudrais vous poser quelques questions portant sur le témoignage écrit que vous avez commenté dans votre allocution initiale.

En premier lieu, vous dites dans votre rapport:

... il semble que la SIAP devrait avoir la possibilité de participer à la restructuration d'une institution membre, et d'y contribuer, dans le cadre d'un mécanisme d'assainissement des sociétés.

On a avancé qu'un tel mécanisme est nécessaire. Croyez-vous qu'il sera possible de le mettre en place si la SIAP demeure une société privée? En d'autres termes, certains des témoins que nous avons entendus au début de ces audiences ont laissé entendre que, pour des raisons de concurrence, la capacité de la SIAP à contribuer à un mécanisme de restructuration est intrinsèquement entravée, sinon limitée, tant que cette société se situe dans le secteur privé. Ce que vous indiquez dans votre mémoire donne pourtant à penser que le fait que la SIAP fasse partie du secteur privé ne constitue pas nécessairement une entrave à cet égard. Pourriez-vous vous expliquer à ce sujet?

**M. Palmer:** Sénateur, vous avez très bien résumé mes commentaires.

Revenons à ce qu'a dit le sénateur Sylvain au sujet de l'opposition entre l'intérêt à court terme et l'intérêt à long terme des compagnies d'assurance. Je crois qu'il est dans l'intérêt à long terme des membres de l'industrie de l'assurance d'éviter qu'une faillite substantielle se produise. Il est dans leur intérêt à long terme de faire en sorte qu'une forme de restructuration soit effectuée plutôt que de voir un établissement financier membre de cette industrie faire faillite et être mis en liquidation.

Je ne pense pas que des facteurs concurrentiels les empêcheraient nécessairement de suivre leur intérêt à long terme au moment d'envisager une restructuration. Dans le secteur privé, il est possible de faire certaines choses pour renforcer la capacité d'un instrument du secteur privé à participer à une restructuration. Il s'agit notamment de la nomination d'administrateurs plus indépendants au sein du conseil de la SIAP ou de l'organisme qui lui succéderait afin que cette société ne soit pas entièrement assujettie à des cadres supérieurs d'organismes concurrentiels.

**Le président:** Croyez-vous qu'il soit possible de mettre en oeuvre nombre des techniques d'assainissement dont vous-même et d'autres témoins avez parlé sans que ces mécanismes doivent nécessairement être placés sous la responsabilité d'une agence du gouvernement ou du secteur privé?

**M. Palmer:** Je ne prendrai position à ce sujet ni dans un sens ni dans l'autre. Je ne crois pas que l'on doive refuser le modèle du secteur privé.

**Le président:** Cela me force donc à vous dire: Nous avons parlé de deux modèles potentiels. L'un est un modèle du secteur public et l'autre un modèle du secteur privé. Vous indiquez que vous n'avez pas de préférence à ce sujet. Compte tenu de vos antécédents, cela me surprend. Je pensais que vous auriez une opinion, qu'elle aille dans un sens ou dans l'autre.

[Texte]

I recognize you do not speak for the government on policy issues. Thus, we are not asking you to comment from a policy perspective.

Perhaps I can give you a modest way out, but not all the way out. Can you tell us what you see as the pros and cons between those two alternatives; namely, a rehabilitation mechanism or a soft-landing mechanism in the public sector versus in the private sector?

**Mr. Palmer:** That is a good question, senator. The first pro in terms of the private sector model would be at the policy level. Philosophically, I believe that governments should not be creating new structures and should not be intervening unless there is a powerful reason for them to do so. All things being equal, I prefer private sector solutions. That is my first argument in favour of a private sector solution.

The private sector solution could well be one in which more knowledge and better expertise is brought to bear. That is another argument in favour.

On the other side of the coin, I suppose the arguments in favour of the public sector model would be particularly relevant if the private sector model simply proved incapable of raising the necessary funding. The funding mechanism is key to this model.

I have heard others explain that the private sector model simply cannot raise the necessary funds. They have set out scenarios under which it might not be capable of raising the necessary funds, which is why they need access to the Queen's purse.

Frankly, I am not close enough to judge that issue. The clear advantage of the public sector model is that it does have access to the Consolidated Revenue Fund, if the financing is needed.

**The Chairman:** Your comments suggest to me that you do not think that the case has been overwhelmingly made that access to that extra funding is necessarily required.

**Mr. Palmer:** It has not been made to me. That does not mean it does not exist.

**The Chairman:** That is fine.

**Mr. Palmer:** That is why I have not taken a position on this.

**The Chairman:** Therefore, I assume that is why in your written brief you have asked a couple of questions which automatically infer certain answers. You ask, "...are we sure that CompCorp needs government intervention?" It seems to me that the context in which you have asked the question implies an answer.

You have also asked this question:

[Translation]

Je comprends que vous n'êtes pas le porte-parole du gouvernement pour les questions de politiques. Nous ne vous demandons donc pas de donner un avis sur ces dernières.

Peut-être puis-je vous laisser une petite porte de sortie sans toutefois vous dispenser complètement de répondre. Pouvez-vous nous dire quels sont selon vous les avantages et les inconvénients des deux formules, c'est-à-dire d'un mécanisme d'assainissement ou d'adoucissement relevant dans un cas du secteur public et dans l'autre du secteur privé?

**M. Palmer:** C'est une bonne question, sénateur. Le premier avantage du modèle du secteur privé se situerait au palier des politiques. Je suis personnellement convaincu que les gouvernements ne devraient pas créer de nouvelles structures et ne devraient pas intervenir tant qu'ils n'ont pas une puissante raison de le faire. Toutes choses étant égales par ailleurs, je préfère les solutions du secteur privé. C'est là mon premier argument en faveur d'une solution dépendant du secteur privé.

Une telle solution pourrait bien aussi mettre en action davantage de connaissances et des compétences plus poussées. C'est un autre argument en faveur du secteur privé.

D'un autre côté, je suppose que les arguments en faveur du modèle du secteur public seraient particulièrement pertinents si celui du secteur privé s'avérait tout simplement incapable de lever les fonds nécessaires. Le mécanisme de financement est la clé de ce modèle.

J'ai entendu d'autres personnes expliquer que le modèle du secteur privé ne peut tout simplement pas réunir les fonds nécessaires. Ces gens ont exposé des scénarios dans le cadre desquels le modèle du secteur privé pourrait ne pas parvenir à lever les fonds nécessaires, et c'est pour cela qu'ils veulent avoir accès aux deniers de l'État.

Bien franchement, je ne suis pas suffisamment au fait de la question pour pouvoir en juger. L'avantage manifeste du modèle du secteur public est qu'il a effectivement accès aux ressources du Trésor s'il est nécessaire de trouver des fonds.

**Le président:** Vos commentaires me portent à croire que vous ne croyez pas que l'on ait réellement démontré qu'il faille nécessairement pouvoir accéder à des fonds supplémentaires.

**M. Palmer:** On ne me l'a pas démontré. Cela ne signifie pas qu'on ne puisse le faire.

**Le président:** Très bien.

**M. Palmer:** C'est pour cela que je n'ai pas pris position à ce sujet.

**Le président:** Cela m'amène à supposer que c'est pour cette raison que, dans votre mémoire, vous posez quelques questions qui appellent automatiquement certaines réponses. Vous demandez, «... sommes-nous certains que la SIAP a besoin d'une intervention de l'État?» Il me semble que le contexte dans lequel vous posez cette question tend à y répondre.

Vous demandez aussi ce qui suit:



[Text]

Are we certain that it is now beyond the capacity of the Canadian life insurance industry to make further adjustments to ensure that CompCorp remains an effective backstop for life insurance policyholders in future?

Again, I infer that your answer to that question, like the answer to the previous one, is "No." I am not asking you to say that, but you should know that that is clearly what would be taken by anyone reading your document.

You have stated some concerns about the government intervening to help those who buy products from insurance companies. You have said that unless you restrict those insured products to savings products, as opposed to protection products, it will represent a significant increase in the deposit insurance system.

We have heard some conflicting evidence which suggests that separating insurance company products into those which are protection or insurance and those which are savings is very difficult and that, therefore, if you are to insure any product produced by an insurance company, you have to insure them all. As the regulator, do you think that you could divide the products, as you imply in your statement, into insurance products and savings products?

**Mr. Palmer:** Senator, I am not sure I have sufficient expertise to give you an answer to hang your hat on. My guess is that it would prove to be difficult because of the complexity of insurance products. Even if you were able to create a rather arbitrary dividing line between those products that are insured and those that are not — perhaps with one insured by one institution and one insured by another — you would get some very creative game playing to make sure that products that might have been categorized in the second pot are able to be tucked into the first pot.

The life insurance industry is an extremely creative industry. They would respond to that challenge in a magnificent way.

**The Chairman:** I agree with you on that. On the other hand, it is true now that an insurance company product which is a savings product can be insured automatically by being sold through the insurance company's trust subsidiary; is that not right?

**Mr. Palmer:** Yes.

**The Chairman:** Am I right in that the logic of your argument concerning creativity on the part of the industry — and that is not said pejoratively — would make that division impossible? Will we as a committee then be faced with this problem — to extend insurance beyond deposit-taking institutions as now defined will require that we extend it to all products of insurance companies. On the basis of what you have said, as well as what other witnesses have said, once we start down that road it

[Traduction]

Sommes-nous certains que l'industrie de l'assurance-vie ne soit plus en mesure de procéder à d'autres ajustements de telle manière que la SIAP demeure à l'avenir un garant de dernier ressort efficace pour les souscripteurs d'assurance-vie?

Une fois encore, j'en déduis que votre réponse à cette question, tout comme à la précédente est «non». Je ne vous demande pas de le confirmer mais vous devez savoir que c'est manifestement de cette façon que toute personne lisant votre mémoire le comprendra.

Vous avez déclaré que le fait que le gouvernement intervienne pour aider ceux qui achètent les produits des compagnies d'assurance suscite chez vous certaines inquiétudes. Vous avez dit que, sauf si l'on limite ces produits assurés aux instruments d'épargne, par opposition aux produits de protection, cela entraînera une expansion notable du système d'assurance-dépôt.

Nous avons entendu des témoignages contradictoires qui donnent à penser qu'il est très difficile de diviser les produits des compagnies d'assurance entre ceux qui offrent une protection ou une assurance et ceux qui constituent des véhicules d'épargne et que, par conséquent, si l'on doit assurer un produit d'une compagnie d'assurance, il faut tous les assurer. En tant que dirigeant de l'organisme de réglementation, croyez-vous que l'on puisse, comme vous le laissez entendre dans votre déclaration, établir une distinction entre les produits d'assurance et les instruments d'épargne?

**M. Palmer:** Sénateur, je ne suis pas certain d'être suffisamment compétent pour vous offrir une réponse qui tiendra debout. Je dirais quand même que la complexité des produits d'assurance rendrait la chose difficile. Même si vous parvenez à tracer une division quelque peu arbitraire entre les produits qui sont assurés et ceux qui ne le sont pas (peut-être en faisant assurer l'un par une institution et l'autre par une autre) il va falloir se montrer très créatif si l'on veut s'assurer que des produits qui auraient pu être classés dans la deuxième catégorie peuvent entrer dans la première.

L'industrie de l'assurance-vie est extrêmement créative. Elle réagirait magnifiquement à un tel défi.

**Le président:** Je suis d'accord avec vous sur ce point. D'un autre côté, il est actuellement possible de faire assurer automatiquement un produit de compagnie d'assurance qui constitue un instrument d'épargne en le vendant par l'intermédiaire d'une fiducie qui est une filiale de cette compagnie d'assurance, est-ce bien le cas?

**M. Palmer:** Oui.

**Le président:** Ai-je raison de penser que la logique de l'argument que vous avez exposé au sujet de la créativité dont fait preuve l'industrie (et je ne dis pas ça péjorativement) indique qu'une telle division est impossible? Ce comité se trouvera-t-il confronté à un tel problème, c'est-à-dire pour pouvoir étendre l'assurance à d'autres établissements que ceux qui sont maintenant définis comme des institutions de dépôts, il va falloir l'étendre à tous les produits des compagnies d'assurance. Si j'en crois ce que

[Texte]

appears that we will be forced into an all-or-nothing proposition; is that it?

**Mr. Palmer:** That is my hunch.

**The Chairman:** I know that is a point Senator Kelleher wants to pick up on because it leads into something else.

You have talked about OSFI's approach to risk assessment and the consequences of these assessments being made public. Do you have any sense of the timeframe for doing that? I know that you will be in the process of working out how you ultimately release this proposal to the public. Can we get some sense of timing from you on that?

**Mr. Palmer:** Without being cute, I will say soon. I hope that we will be able to do this over the next two to three months.

The reason for my caution is that Dr. Reuber of CDIC and I have agreed it would be sensible if we could integrate our two hierarchies of intervention. In a practical way, they already are integrated. What we would like to do is see if we can put together side by side documents that appear coherent and understandable to the industry.

I am too new in this game to know just how long that will take. I think it is a worthwhile objective. I hope that it will be over the next two to three months.

**The Chairman:** You state at the end of your brief that OSFI needs to take another look at the approaches followed by financial institutions in such areas as asset valuation, accounting and financial statement presentation practices, actuarial assumptions employed and so on. Is this an ongoing thing or are you saying, as I infer from your document, that you intend to rethink how some of these practices are being done? If that is the case, then, obviously, we would invite you back to the committee to talk about them when you are finished. Is this an ongoing thing or is it something new?

**Mr. Palmer:** Senator, the incentive of a second visit impels me to answer that it is an ongoing thing.

It is an ongoing thing. The office has been very much involved in working with the professional bodies to help set standards.

Particularly in the life insurance industry as a result of the conversion to generally accepted accounting principles, there is a need to assess just how well that is being done. There have been some early interesting inconsistencies in the way in which life insurance companies have adapted to the application of generally accepted accounting principles. We want to talk to the industry association, to the auditors' advisory committees and, perhaps, to the Institute of Chartered Accountants to see if greater consistency can be achieved.

[Translation]

vous-même et d'autres témoins avez dit, une fois lancés dans cette voie, il semble que nous nous retrouverons confrontés à une situation de tout ou rien; est-ce bien cela?

**M. Palmer:** C'est mon impression.

**Le président:** Je sais qu'il s'agit là d'un point sur lequel le sénateur Kelleher souhaite revenir parce qu'il conduit à autre chose.

Vous avez parlé de la manière dont le BSIF conçoit l'évaluation des risques et des conséquences de la divulgation de ces évaluations. Avez-vous une idée des délais dans lesquels cela peut se faire? Je sais que vous vous apprêtez à définir de quelle manière cette proposition sera en définitive exposée au public. Pouvez-vous nous donner une certaine idée des délais dans lesquels cela se fera?

**M. Palmer:** Sans vouloir ironiser, je dirais bientôt. J'espère que nous serons en mesure de le faire d'ici deux ou trois mois.

Si je fais preuve de prudence, c'est que M. Reuber de la SADC et moi-même avons décidé qu'il serait bon que nous puissions coordonner nos deux systèmes d'intervention. Dans la pratique, ils ont déjà été intégrés. Nous voudrions maintenant voir s'il est possible de mettre côte à côte des documents que l'industrie trouvera cohérents et compréhensibles.

Je ne travaille pas dans ce domaine depuis assez longtemps pour pouvoir déterminer avec exactitude combien de temps cela exigera. Je pense qu'il s'agit d'un objectif louable. J'espère que tout sera terminé d'ici deux ou trois mois.

**Le président:** Vous déclarez à la fin de votre mémoire que le BSIF a besoin d'examiner d'un oeil critique les méthodes appliquées par les institutions financières dans des domaines tels que l'évaluation des actifs, la présentation des états comptables et financiers, les hypothèses actuariales à adopter, et cetera. Est-ce là quelque chose qui est en cours ou nous indiquez-vous, comme votre document me le porte à croire, que vous avez l'intention de repenser la façon dont certaines de ces méthodes sont employées? Si tel est le cas, nous voudrions évidemment vous inviter à vous représenter devant ce comité pour nous en parler lorsque vous aurez terminé. S'agit-il de quelque chose qui est déjà lancé ou d'un nouveau projet?

**M. Palmer:** Sénateur, la perspective d'une deuxième visite m'incite à répondre que c'est quelque chose qui est en cours.

C'est effectivement en cours. Le BSIF a beaucoup collaboré avec les associations professionnelles afin de contribuer à fixer des normes.

Dans l'industrie de l'assurance-vie en particulier, à la suite de l'adoption des principes comptables généralement acceptés, il est nécessaire d'évaluer jusqu'à quel point cela a été bien fait. On a relevé au début certaines incohérences intéressantes dans la façon dont les compagnies d'assurance-vie se sont mises à appliquer les principes comptables généralement acceptés. Nous voulons avoir des entretiens avec l'association de l'industrie, les comités consultatifs des vérificateurs et, peut-être, l'Institut des comptables agréés afin de déterminer s'il est possible de parvenir à plus de cohérence.



*[Text]*

I suspect that it will be achieved in any case because a lot of this is transitional. I think we can help the process along.

**The Chairman:** I have one last comment. One of our earlier witnesses in this hearing said the following:

Some of the inherent contradictions and the evolution of the industry are now prompting a systemic revision of the framework. To comment on any particular facet or question alone would be a disservice; an integrated view of the issues and coordinated set of solutions is needed.

That is to say, what is needed is a set of solutions that looks at the system as a whole rather than an individual change on a regulation or coinsurance. Given the month you have had to look at this matter and knowing your experience from the outside, do you agree with that view? Do you think you can treat individual issues and make individual changes?

The reason I ask, and this is crucial, is that this committee will end up making a number of recommendations. My question to you is this: Is it your view that those recommendations ought ultimately to be a package which is balanced in a way that you take the whole package and that picking and choosing from the package would be dangerous?

**Mr. Palmer:** First, the witness whose testimony you read to me has, perhaps, a darker view of the system than I do and, perhaps, sees a need for more profound change than I do. As I have said in my paper, I see a need for incremental changes and improvements, not profound systemic change.

Following along from that, I am not sure that you need to put forward your recommendations on a kind of take it or leave it basis. I am sure that the recommendations will be integrated and bear an intelligent relationship one to another. However, I suspect it will be possible for the government to take some and not all and still achieve some improvements

**Senator Kelleher:** Last week the public was greeted, if I may call it that, with a headline in the *Financial Post* which read, "Call For Mutual Fund Regulation". The article stated that the Deputy Superintendent of Financial Institutions warned that the fast growing mutual fund industry must be brought under regulatory supervision. The article goes on to quote her as having said, "There is no real firm regulatory framework for mutual funds, and I think there has to be."

Is that statement totally correct as it stands in this article, or are there some regulations in place?

**Mr. Palmer:** Senator, I think the remark may have been taken somewhat out of context.

*[Traduction]*

Je soupçonne que l'on y arrivera de toute façon parce que nombre des incohérences sont dues à la transition. Je pense que nous pouvons faciliter le processus.

**Le président:** Je voudrais faire une dernière remarque. Un des témoins que nous avons entendus au début de cette audience a déclaré ce qui suit:

Certaines des contradictions inhérentes à l'industrie ainsi que l'évolution de celle-ci font maintenant apparaître la nécessité d'une révision systémique du cadre d'ensemble. Il serait contre-productif de commenter un aspect donné ou une question spécifique; ce qu'il faut, c'est une vision intégrée des problèmes et une série de solutions coordonnées.

Ce qui veut dire que l'on a besoin d'un ensemble de solutions qui traitent le système dans son ensemble plutôt que d'un changement particulier portant sur un règlement ou introduisant un système de coassurance. Maintenant que vous avez eu un mois pour examiner la question et sur la base de votre expérience, êtes-vous d'accord avec ce point de vue? Croyez-vous qu'il soit possible de traiter des questions en particulier et de modifier des éléments spécifiques?

Si je vous demande cela, et il s'agit d'un point crucial, c'est parce que ce comité finira par formuler un certain nombre de recommandations. Je vous demande donc: Estimez-vous que ces recommandations devraient en définitive constituer un ensemble équilibré qu'il faut accepter en totalité parce qu'il serait dangereux de n'en retenir que certains éléments?

**M. Palmer:** Tout d'abord, la personne dont vous m'avez lu le témoignage a peut-être une vision plus pessimiste du système que moi et estime peut-être aussi qu'il faut le réformer plus en profondeur que je ne le pense. Ainsi que je l'indique dans mon mémoire, je crois qu'il est nécessaire d'améliorer et de changer progressivement le système mais non pas de le modifier en profondeur.

Il s'ensuit que je ne suis pas certain qu'il faille présenter vos recommandations en disant en quelque sorte qu'elles sont à prendre ou à laisser. Je suis convaincu qu'elles seront intégrées et qu'elles entretiendront entre elles une relation rationnelle. Toutefois, je soupçonne que le gouvernement sera en mesure de ne pas les retenir en totalité et de parvenir malgré cela à certaines améliorations.

**Le sénateur Kelleher:** La semaine dernière, le public a été salué, si j'ose dire, par un titre du *Financial Post* indiquant qu'un appel avait été lancé en faveur de la réglementation des fonds mutuels. L'article expliquait que la Surintendante adjointe des institutions financières avait recommandé de réglementer l'industrie des fonds mutuels, qui connaît une expansion rapide. L'article présentait ensuite la citation suivante: «Les fonds mutuels ne sont assujettis à aucun cadre réglementaire réel et fermement établi et je considère qu'ils devraient l'être.»

Cette déclaration est-elle correctement rapportée dans cet article ou existe-t-il déjà certains règlements?

**M. Palmer:** Sénateur, je pense que cette remarque a peut-être été prise quelque peu en dehors de son contexte.

[Texte]

**Senator Kelleher:** I was hoping for some clarification to reassure the public in this regard.

**Mr. Palmer:** There is regulation of mutual funds at the provincial level. There is a segregation of mutual funds from the sponsoring financial institutions.

Our concern in OSFI about mutual funds is, perhaps, a longer range concern. We are concerned about the explosive growth. Whenever there is explosive growth in anything a regulator gets a bit nervous.

Looking down the road, we look at the importance that mutual funds are playing in the strategies of financial institutions, and the growing dependence that financial institutions will have on the success of their sponsored mutual funds. Knowing that, we certainly want to be sure that the mutual funds are well run, well controlled and that they do not create a kind of moral threat to the financial health of a financial institution down the road. I do not think that is the case at the present time. I am sure it will not be the case, but our task is to raise questions.

**The Chairman:** Mr. Palmer, on that same point, because I am not totally clear on your answer, I understand that mutual funds are regulated provincially. However, let me ask the question differently. A number of institutions that you regulate sell mutual funds, often through a subsidiary. The fact is that those mutual funds, as you put it, are growing rapidly in size. Do you have any regulatory influence at all over those mutual funds?

**Mr. Palmer:** With respect to the so-called mutual funds of life insurance companies, we do have some regulatory influence.

**The Chairman:** What about banks?

**Mr. Palmer:** We do not have the same power over the mutual funds of banks.

**The Chairman:** Why?

**Mr. Palmer:** Those fall clearly within provincial jurisdiction.

**The Chairman:** Explain to me how the ones from insurance companies fall under your jurisdiction while the ones from banks do not. Given the fact that banks are federally chartered institutions, that is a strange situation.

**Mr. Palmer:** I am not sure of the particular legislative authorities. I have simply made some inquiries and have been informed that that is the case.

**The Chairman:** Would it be fair to infer from your comments that it might be desirable at some point in the future for you to have some sort of influence — I do not want to use the word “regulate” or “control” — over them, given the relative magnitude of the mutual funds of those companies that you regulate?

[Translation]

**Le sénateur Kelleher:** J'espérais que vous pourriez apporter certaines précisions afin de rassurer le public à ce sujet.

**M. Palmer:** Les fonds mutuels sont réglementés au palier provincial. Ils sont tenus à l'écart des institutions financières dont ils relèvent.

Les préoccupations que nous entretenons au sein du BSIF au sujet des fonds mutuels concernent peut-être l'avenir à long terme. Nous craignons que les fonds mutuels connaissent une croissance explosive. Or, chaque fois que quelque chose connaît une croissance explosive, l'organisme de réglementation concerné devient quelque peu nerveux.

Lorsque nous songeons à l'avenir, nous examinons l'importance que les fonds mutuels revêtent dans les stratégies des institutions financières et la dépendance croissante de celles-ci à l'égard du succès des fonds mutuels qu'elles ont mis sur pied. Sachant cela, il est évident que nous voulons nous assurer que les fonds mutuels sont bien gérés, bien supervisés et ne feront pas peser au bout du compte un genre de menace morale sur la santé financière d'un établissement. Je ne pense pas que cela soit pour l'instant le cas. Je suis par ailleurs convaincu que cela ne sera pas le cas dans l'avenir mais notre travail consiste à soulever des questions.

**Le président:** Monsieur Palmer, toujours sur le même sujet, parce que votre réponse ne me suffit pas complètement, je comprends que les fonds mutuels sont assujettis à la réglementation provinciale. Toutefois, laissez-moi vous poser la question autrement. Un certain nombre des institutions dont vous vous occupez vendent des fonds mutuels, souvent par l'intermédiaire d'une filiale. Le fait est que ces fonds mutuels, comme vous le dites, croissent rapidement. Exercez-vous une quelconque forme d'influence réglementaire sur eux?

**M. Palmer:** Nous avons une certaine influence réglementaire sur les fonds mutuels des compagnies d'assurance-vie.

**Le président:** Qu'en est-il des banques?

**M. Palmer:** Nous n'avons pas le même pouvoir sur les fonds mutuels des banques.

**Le président:** Pourquoi?

**M. Palmer:** Ils sont clairement de compétence provinciale.

**Le président:** Voudriez-vous m'expliquer comment il se fait que les fonds mutuels des compagnies d'assurance fassent partie de votre domaine de compétence mais non pas ceux des banques. Les banques étant des institutions qui fonctionnent en vertu d'une charte fédérale, il s'agit d'une étrange situation.

**M. Palmer:** Je ne saurais vous dire quelles sont précisément les bases législatives de cet état de fait. J'ai simplement cherché à me renseigner à ce sujet et l'on m'a indiqué que c'est effectivement le cas.

**Le président:** Conviendrait-il de déduire de vos commentaires qu'il pourrait être souhaitable que vous exerciez, à un moment donné dans l'avenir, une certaine forme d'influence (je ne veux pas utiliser des mots comme «réglementation» ou «contrôle») sur les fonds mutuels, étant donné l'importance relative qu'ils revêtent pour les sociétés dont vous réglementez les activités?



[Text]

**Mr. Palmer:** You have raised a broader but very important question, Mr. Chairman. It is the relationship that regulators have when provincial and federal regulators are dealing with a financial institution with a number of parts. This is an issue at which the BIS is looking. It is an issue that we are talking to the Ontario Securities Commission and other securities commissions about.

The short answer to your question is, yes, there is a need for cooperation among the various regulatory agencies. I think it needs to be more formalized. There needs to be more formal exchanges of information. Progress is being made on that front to achieve that end.

**The Chairman:** You do not seem to be saying that in the short run you need additional powers to deal with that problem, is that correct?

**Mr. Palmer:** We are not suggesting that.

**The Chairman:** You are also not saying you might not need them in the future, is that correct?

**Mr. Palmer:** That is also true.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Palmer, for your first appearance. As you have probably gathered from your staff, this will be at least a once-a-year event, usually in the weeks following the budget but often on other special occasions. We look forward to seeing you again in the spring.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Palmer:** Vous soulevez là, monsieur le président, une vaste question qui est très importante, celle des relations entre les organismes de réglementation provinciaux et fédéraux relativement à une institution financière qui compte un certain nombre de subdivisions. C'est une question qu'étudie actuellement le BSIF. Nous avons des entretiens à ce sujet avec la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et ses homologues des autres provinces.

Pour répondre brièvement à votre question, oui, il est nécessaire d'instaurer une certaine coopération entre les diverses agences de réglementation. Je crois que cette coopération devrait être davantage structurée. Il faudrait que les échanges d'information prennent un caractère plus officiel. Des progrès ont été réalisés dans ce sens.

**Le président:** Vous ne semblez pas dire que vous avez besoin à court terme de pouvoirs supplémentaires pour résoudre ce problème, est-ce bien ça?

**M. Palmer:** Nous n'avancons rien de tel.

**Le président:** Vous ne dites pas non plus que vous n'en aurez pas besoin à l'avenir, est-ce exact?

**M. Palmer:** C'est également vrai.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, monsieur Palmer, pour ce premier témoignage. Comme votre personnel vous l'a probablement indiqué, c'est un événement qui se reproduira au moins une fois par an, habituellement dans les semaines qui suivent le dépôt du budget mais fréquemment aussi en d'autres occasions particulières. Nous serons heureux de vous revoir au printemps.

Le comité suspend ses travaux.

























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

*From J.P. Morgan & Co. Incorporated (New York):*

Kenneth C. Froewiss, Managing Director.

*From Wood Gundy Inc:*

James McSherry, Vice President and Director.

*From J. Richard Finlay & Partners:*

J. Richard Finlay, Chairman.

*From the Office of the Superintendent of Financial Institutions  
Canada:*

John Palmer, Superintendent.

*De «J.P. Morgan & Co. Incorporated» (New York):*

Kenneth C. Froewiss, directeur général.

*De «Wood Gundy Inc»:*

James McSherry, vice-président et directeur.

*De «J. Richard Finlay & Partners»:*

J. Richard Finlay, président du conseil d'administration.

*Du bureau du surintendant des institutions financières Canada:*

John Palmer, surintendant.



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Thursday, October 6, 1994

Le jeudi 6 octobre 1994

Issue No. 21

Fascicule n° 21

### **Sixteenth Proceedings on:**

Examination of the present state of the financial system  
in Canada in the wake of the major legislative and  
regulatory reform which took place two years ago

**Seizième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier canadien  
dans la foulée de l'importante réforme législative  
et réglementaire intervenue il y a deux ans

### **Third Proceedings on:**

Bill C-11, An Act to amend the Excise Act,  
the Customs Act and the Tobacco Sales  
to Young Persons Act

**Troisième fascicule concernant:**  
Le projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi  
sur l'accise, la Loi sur les douanes et la Loi  
sur la vente du tabac aux jeunes

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Meighen
* Fairbairn, P.C.	Perrault, P.C.
(or Molgat)	Simard
Kelleher, P.C.	Stewart
Kolber	Stratton
LeBreton	Thériault
* Lynch-Staunton	
(or Berntson)	
* <i>Ex Officio Members</i>	
(Quorum 4)	

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Meighen
* Fairbairn, c.p.	Perrault, c.p.
(ou Molgat)	Simard
Kelleher, c.p.	Stewart
Kolber	Stratton
LeBreton	Thériault
* Lynch-Staunton	
(ou Berntson)	
* <i>Membres d'office</i>	
(Quorum 4)	

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 6, 1994  
(29)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Kelleher, P.C., Kirby, LeBreton, Perrault, P.C., Stewart, Stratton and Sylvain. (7)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From Maritime Life:*

Bill Black, Executive Vice-President and Chief Operating Officer.

*From the Correct Group of Companies:*

Alan V. Furbacher, Director.

*From UNICIG Canada Inc.:*

Jerry Korchinski, Director;  
Joey Steckler, Associate.

*From the Canadian Cancer Society:*

Rob Cunningham, Member of Tobacco Use Reduction Working Group (Ontario Division).

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. Black of *Maritime Life* made an opening statement and answered questions.

Mr. Furbacher of *The Correct Group of Companies* made an opening statement and answered questions.

At 11:30 a.m., in the absence of the Chairman the Honourable Michael Kirby, the Deputy-Chairman the Honourable John Sylvain, took the chair.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 16, 1994, the Committee considered Bill C-11, *an Act to amend the Excise Act, the Customs Act and the Tobacco Sales to Young Persons Act*.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 6 octobre 1994  
(29)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Kelleher, c.p., Kirby, LeBreton, Perrault, c.p., Stewart, Stratton et Sylvain. (7)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*De la Maritime:*

Bill Black, vice-président exécutif et administrateur en chef des opérations.

*De «The Correct Group of Companies»:*

Alan V. Furbacher, directeur.

*De «UNICIG Canada Inc.»:*

Jerry Korchinski, directeur;  
Joey Steckler, associé.

*De la Société canadienne du cancer:*

Rob Cunningham, membre du groupe de travail sur la réduction de l'usage du tabac (division de l'Ontario).

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, de la question de l'assurance-dépôts.

M. Black, de la *Maritime*, fait un exposé et répond aux questions.

M. Furbacher, de *«The Correct Group of Companies»*, fait un exposé et répond aux questions.

À 11 h 30, en l'absence de l'honorable Michael Kirby, président, l'honorable John Sylvain, vice-président, occupe le fauteuil.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 16 juin 1994, le comité examine le projet de loi C-11, *Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur les douanes et la Loi sur la vente du tabac aux jeunes*.

## [Text]

Mr. Korchinski along with Mr. Steckler of *UNICIG Canada Inc.* made an opening statement and answered questions.

Mr. Cunningham of *The Canadian Cancer Society* made an opening statement and answered questions.

At 12:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## [Traduction]

M. Korchinsky, avec M. Steckler de «*UNICIG Canada Inc.*», fait un exposé et répond aux questions.

M. Cunningham, de la *Société canadienne du cancer*, fait un exposé et répond aux questions.

À 12 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 6, 1994

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. to continue its examination on the state of the financial system in Canada; and to give consideration to Bill C-11, to amend the Excise Act, the Customs Act and the Tobacco Sales to Young Persons Act.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Senators, I will call the meeting to order.

We are here for our last morning of hearings on the policy lessons to be learned as a result of the collapse of Confederation Life. In this regard, we have two witnesses this morning.

May I remind senators that once we have finished these two witnesses, we will hear from two other witnesses on Bill C-11. We are dealing with two issues this morning. The hearings on the so-called Confederation Life case will end after our second witness, at which point we will deal with Bill C-11.

Our first witness this morning is Mr. Bill Black, the executive vice-president and chief operating officer of Maritime Life Assurance Company. Maritime Life is headquartered in Halifax. On behalf of Senator Stewart and myself, I had to put in a plug for our part of the country.

Mr. Black, thank you very much for being here. I understand your CEO is in Vienna and therefore is unable to be here. He has been quoted extensively on this subject. A number of senators wish to talk to you about Mr. Crawford's views.

Our format is that you begin by making an opening statement, following which we will ask you questions. Please proceed.

**M. Bill Black, vice-président exécutif et administrateur en chef des opérations, la Maritime:** Monsieur le président, je tiens à vous remercier de l'occasion que vous m'offrez de vous entretenir de nos propositions pour les consommateurs. Comme vous l'avez dit, monsieur Crawford n'est pas ici, mais les points de vue qu'il a exprimés sont ceux de la Maritime. Je suis heureux de pouvoir répondre à vos questions à ce sujet.

Je commencerai par vous donner un petit aperçu du discours. D'abord, il me semble que les témoins qui ont comparu devant vous n'ont pas beaucoup parlé du point de vue des consommateurs. Nous voulons en parler beaucoup ce matin. Nous voulons aussi recommander qu'il y ait plusieurs renseignements mis à la disposition des consommateurs et que nous ayons un rôle plus actif auprès du Bureau de réglementation.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 6 octobre 1994

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h pour poursuivre son examen de l'état du système financier du Canada et examiner le projet de loi C-11 visant à modifier la Loi sur l'accise, la Loi sur les douanes et la Loi sur la vente du tabac aux jeunes.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, la séance est maintenant ouverte.

Nous voici à notre dernière matinée de délibérations sur les leçons d'ordre politique que nous devons tirer de l'effondrement de la Confédération-vie. À cet égard, nous accueillons ce matin deux témoins.

J'aimerais vous rappeler que nous entendrons, après ces deux témoins, deux autres témoins au sujet du projet de loi C-11. Nous aborderons deux questions ce matin. Nos délibérations sur ce qu'on a appelé l'affaire de la Confédération-vie se termineront une fois que nous aurons entendu notre deuxième témoin. Nous aborderons par la suite le projet de loi C-11.

Notre premier témoin ce matin est M. Bill Black, vice-président exécutif et administrateur en chef des opérations de la Maritime, Compagnie d'assurance-vie. Le siège social de la Maritime se trouve à Halifax. Au nom du sénateur Stewart et en mon nom personnel, je me devais de mentionner notre coin de pays.

Monsieur Black, nous sommes heureux de vous accueillir. Je crois comprendre que votre président-directeur général est actuellement à Vienne et ne pouvait venir nous rencontrer. On l'a cité extrêmement souvent en ce qui a trait à l'affaire qui nous concerne. Un certain nombre de sénateurs aimeraient discuter avec vous de la position de M. Crawford.

Nous débiterons par votre allocution d'ouverture, et, par la suite, nous procéderons à une période de questions. Nous vous écoutons.

**Mr. Bill Black, Executive Vice-President and Chief Operating Officer, Maritime Life:** Mr. Chairman, I would like to thank you for giving me the opportunity to describe our proposals for consumers. As you have said before, Mr. Crawford is not here but the views he has expressed are those of Maritime Life. I am happy to be here to answer questions in this regard.

I will start with a brief outline of our submission. First of all, it seems to me that in the testimony you have received thus far the voice of consumer has largely been absent. So we want to spend the better part of our time this morning bringing that more to the forefront. We also want to recommend that consumers have access to some information and that we play a more active role with the regulation office.

## [Text]

We have read most of the briefs you have received, and I have had a chance to watch bits of the hearings on television.

A lot of what has been said to you we would agree with, but in the testimony you have received so far — the testimony of which we are aware — the voice of the consumer has been largely absent, so we want to spend our time today bringing that more to the forefront.

Before Mr. Crawford's speech in Vancouver, and more so since that time, we have had a tremendous amount of response from consumers and from independent agents who deal with them and deal with us; that response has been uniformly positive.

It has been uniformly positive for essentially one reason; that is, the \$60,000 protection provided today on deposits, and the \$200,000 protection provided today on amounts of insurance is inadequate. It is obsolete; it is useless. Customers know that. Everything else surrounds that point. That is the essential point we wish to make today.

Think for a moment about someone around age 65 who is approaching retirement. Perhaps they have in mind a retirement income of \$40,000 or \$50,000 a year. That is a sufficient retirement income. You will not spend three months a year in Florida on that money, but you can get by. To supply that amount, you will need \$400,000 to \$600,000 worth of capital. If that is the case, how can \$60,000 be an adequate protection amount?

It may relate to the way we have presented the idea or the way it has been presented in the press, but I think one of the problems is that people have become confused with respect to the difference between the percentage of protection and the amount of protection. In our view, what is essential is that \$600,000 worth of protection be available. We would recommend that it be 100 per cent, but, frankly, 90 per cent of \$600,000 is worth vastly more to a customer than 100 per cent of \$60,000. If the percentage needs to be 90 per cent, so be it.

Suppose you have a house worth \$200,000 and you want to buy fire insurance on the house. Do you want to insure 100 per cent of the first \$20,000 of loss, or 90 per cent of the total loss up to \$200,000? Surely you would want to cover the second option.

Another issue which has been raised is that of cost. We have spent time looking at that situation. Looking at some of the numbers CompCorp has provided to us, we are satisfied that the cost of providing the proposal — as we have made it, which is 100 per cent coverage to \$600,000, and 90 per cent thereafter — would be less than a 10 per cent increase on the cost we have already paid. I can answer questions about that as we go along.

## [Traduction]

Nous avons lu la plupart des mémoires que vous avez reçus, et j'ai eu l'occasion d'écouter quelques bouts des délibérations à la télévision.

Nous sommes généralement d'accord avec ce qu'on vous a dit, toutefois, dans les témoignages que vous avez reçus jusqu'à présent (les témoignages que nous connaissons) on n'a pas beaucoup parlé du point de vue des consommateurs. Nous voulons donc en parler aujourd'hui.

Avant le discours qu'a prononcé M. Crawford à Vancouver, et encore plus depuis ce temps, nous avons reçu énormément de commentaires de la part des consommateurs et des agents indépendants qui traitent avec eux et avec nous. Ces commentaires ont tous été positifs.

Ils ont tous été positifs essentiellement pour une raison: la garantie des 60 000 \$ offerte aujourd'hui sur les dépôts et celle de 200 000 \$ sur le montant de l'assurance inadéquates. Elle est périmée et inutile. Les consommateurs le savent. Tout tourne autour de ce point. C'est le point essentiel que nous voulons soulever aujourd'hui.

Imaginez-vous pour un instant une personne âgée d'environ 65 ans qui approche de la retraite. Elle s'attend peut-être à un revenu de retraite de 40 000 \$ ou de 50 000 \$ par année. C'est un revenu de retraite suffisant. Par contre, il vous serait impossible de passer trois mois par année en Floride avec ce revenu, mais vous pouvez vous débrouiller. Pour avoir suffisamment d'argent, vous auriez besoin de 400 000 \$ à 600 000 \$ de capital. Si c'est le cas, comment une protection de 60 000 \$ peut-elle être adéquate?

Cela est sans doute lié à la façon dont nous avons présenté l'idée ou à la façon dont elle a été présentée à la presse, mais je crois qu'un des problèmes est que les gens n'ont pas fait la différence entre le pourcentage de garantie et le montant de la garantie. Selon nous, ce qui est important, c'est que 600 000 \$ de garantie soient disponibles. Nous recommanderions qu'elle s'établisse à 100 p. 100, mais, franchement, 90 p. 100 de 600 000 \$ ont beaucoup plus de valeur pour un client que 100 p. 100 de 60 000 \$. S'il est nécessaire d'établir ce pourcentage à 90 p. 100, alors qu'il en soit ainsi.

Supposons que vous avez une maison d'une valeur de 200 000 \$ et que vous vouliez vous procurer une assurance-incendie pour votre maison. Voulez-vous assurer 100 p. 100 de la première tranche de 20 000 \$ de pertes ou 90 p. 100 de la perte totale, jusqu'à concurrence de 200 000 \$? Vous opterez assurément pour la deuxième option.

On a aussi soulevé la question des coûts. Nous avons examiné la situation. Après avoir étudié certains des chiffres que nous a fournis la SIAP, nous croyons que les coûts de la proposition (telle que nous l'avons présentée, soit une garantie de 100 p. 100, jusqu'à concurrence de 600 000 \$ et de 90 p. 100 par la suite) seraient moindres qu'une augmentation de 10 p. 100 des coûts que nous avons déjà payée. Je pourrais répondre à vos questions à ce sujet dans quelques instants.



*[Texte]*

One of the ideas you have heard directly or indirectly in the testimony you have received is that there should be a discipline of the marketplace. That is a nice phrase, and I think it flows trippingly off the tongue of people who are accountants, actuaries and financial services executives. I have a feeling, though, that it is a little out of touch with where customers are.

Even if customers had enough information — and they certainly do not — I do not think they are able to judge which financial institution is strong and which one is not. I do not know whether you know this, but if you asked 1,000 customers today about rating agencies, not 100 of them could even name a rating agency; not 50 of them could accurately tell you one single rating given by a rating agency to any life insurance company. They really are not well-informed on that subject.

Let us suppose that customers are well-informed. We do not handle chequing accounts; that is not our business. We are in the business of contracts with long-time horizons, typically 20, 30, or 40 years. Let us take someone who retired seven years ago and bought a retirement income annuity from an insurance company. That insurance annuity is supposed to pay them \$4,000 a month — they are relying on that annuity for their income. After much investigation, they bought it from a company they believed was very sound at the time. The only trouble is that that company was Confederation Life.

Confederation Life was a very sound company seven years ago in 1987. An individual who knew everything there was to know about that company would not have suspected the kinds of problems Confederation Life would experience seven years later. This customer, if he or she was getting \$4,000 a month, is only now getting \$2,000 a month, which is a devastating loss. No customer could have anticipated the problems with Confederation Life.

The other issue we wish to talk about is information. A number of witnesses have advocated providing more information to customers. We strongly support that stance; it is a good idea. In general, openness and availability of information is a good idea.

I find it somewhat disturbing that some of the testimony you have received seems to suggest that customers should not be given information because they cannot be trusted to deal with it appropriately. That is wrong. What is most astonishing is that the people who are suggesting the withholding of information — for example, having rating agencies suspend their ratings so things can be done in secret by regulators and others — are the same people who want customers to provide the discipline for the marketplace or to experience the discipline of the marketplace. They are not very consistent.

*[Translation]*

L'une des idées qui a été évoquée directement ou indirectement pendant les témoignages est qu'il devrait y avoir une discipline du marché. Voici un très beau concept qui, je crois, sort de la bouche de comptables, d'actuaire et de directeurs de services financiers. Toutefois, je ne crois pas que cela touche la situation de nos clients.

Même si les clients avaient suffisamment d'information (et ils n'en ont certainement pas assez) je ne crois pas qu'ils seraient en mesure de juger quelle institution financière est solide et laquelle ne l'est pas. Je ne sais pas si vous êtes au courant de ceci, mais si vous demandez aujourd'hui à 1 000 clients de vous donner le nom d'une agence d'évaluation, vous n'obtiendrez même pas 100 bonnes réponses et si vous leur demandez de vous mentionner avec exactitude une seule évaluation de compagnie d'assurance-vie établie par une agence du genre, vous n'obtiendrez même pas 50 bonnes réponses. Ils ne sont vraiment pas bien informés à ce sujet.

Supposons que les clients sont bien informés. Nous ne nous occupons pas des comptes de chèques; cela ne fait pas partie de nos activités. Nous nous occupons des contrats à longue échéance généralement de 20, de 30 ou de 40 ans. Prenons l'exemple d'une personne qui a pris sa retraite il y a sept ans et a acheté une rente de retraite d'une compagnie d'assurance. Cette rente est supposée lui procurer 4 000 \$ par mois, il se fie à cette rente pour obtenir un revenu. Après beaucoup de recherches, il a décidé de se procurer une rente auprès d'une compagnie qu'il croyait très solide à l'époque. Le seul problème est que cette compagnie était la Confédération-vie.

La Confédération-vie était une compagnie très solide il y a sept ans, en 1987. Aucune personne qui savait tout ce qu'il y avait à savoir au sujet de cette compagnie n'aurait pu soupçonner le genre de problèmes auxquelles elle devrait faire face sept ans plus tard. Ce client, qui, disons, devait recevoir 4 000 \$ par mois, ne reçoit maintenant que 2 000 \$ par mois, ce qui représente une perte énorme. Aucun client n'aurait pu prévoir les problèmes de la Confédération-vie.

Un autre point que nous voulons aborder est la question de l'information. Un certain nombre de témoins ont recommandé de fournir plus de renseignements aux clients. Nous sommes parfaitement d'accord; c'est une bonne idée. En général, la transparence et la disponibilité de l'information constituent une bonne idée.

Je trouve cela quelque peu inquiétant que certains de vos témoins aient laissé entendre que les clients ne devraient pas recevoir de l'information parce qu'on ne peut leur faire confiance lorsqu'il s'agit de s'en occuper adéquatement. C'est faux. Ce qui est encore plus ahurissant, c'est que les personnes qui veulent empêcher la divulgation de certains renseignements (par exemple, demander aux agences d'évaluation du crédit de suspendre leurs évaluations pour que les organismes de réglementation et autres puissent travailler dans le secret) sont les mêmes personnes qui veulent que les clients se chargent d'imposer une discipline au marché ou en fassent l'expérience. Ils semblent se contredire.



*[Text]*

Another argument we have heard is that providing larger limits will lead to failures of life insurance companies. Confederation Life did not fail because of CompCorp. Confederation Life failed because of prolonged bad management, combined with regulation that was not sufficiently proactive and aggressive. That is what creates failures. The way you manage insurance limits is not a way to regulate insurance companies. The way to do that is directly by managing the current risks.

All you have to do to appreciate that point is look at the U.S. experience. The U.S. taxpayers lost hundreds of billions of dollars on S&Ls, not in my view because of the relatively low protection limits provided to customers, but because they went through a period of highly inadequate, almost perversely planned, non-regulation. They got what you are going to get from that type of situation.

I have said that consumers need better protection limits. They need more information. They need regulators who are doctors, not undertakers. They need regulators who can step in early enough and impose a going concern solution, rather than just liquidation. Other witnesses have given you good testimony on that point.

Customers need the right to intervene early. They need the right to force sales and mergers, if that is the right thing for the customers. Customers need the right, through CompCorp, to assess insurance companies. That process costs money. CompCorp needs the right to assess insurance companies to pay for that process.

I would stress that, whatever the cost of these plans, they must be paid for by insurance companies. They should not be paid for by the taxpayer.

Finally, customers need a CompCorp that is focused on them. The people who created CompCorp originally were not trying to solve a customer problem; they were trying to solve an industry problem. Our view is that at least three-quarters of the CompCorp directors should be independent of either industry or government. CompCorp should be funded by the industry, so perhaps the industry should have one-quarter of the directors. The mandate of the CompCorp board should be to provide the best possible protection plan for customers, not to solve the industry's problems.

To summarize, we are advocating adequate protection limits for customers, together with better information and more proactive regulation. We think that you have a strong public policy interest in doing this. There is a strong public policy interest for government to have private savings for retirement, so that people do not rely on government. People will only save privately if they are confident that the institution in which they put their money

*[Traduction]*

Un autre argument que nous avons entendu est que l'élévation des plafonds de protection entraînera la faillite des compagnies d'assurance-vie. La Confédération-vie n'a pas fait faillite en raison de la SIAP. La Confédération-vie a fait faillite en raison d'une mauvaise gestion prolongée, combinée à une réglementation qui n'était pas suffisamment proactive et dynamique. Voilà ce qui pousse à la faillite. La gestion des plafonds d'assurance n'est pas un moyen de régler les compagnies d'assurances; il faut gérer directement les risques actuels.

Pour bien comprendre ce point, il suffit d'examiner ce que les Américains ont fait. Les contribuables américains ont perdu des centaines de milliards de dollars dans des institutions d'épargne, non pas en raison des plafonds de protection relativement peu élevés offerts aux clients, mais plutôt parce qu'elles ont connu une période de non réglementation grandement inadéquate et planifiée de façon presque perverse. Elles ont eu ce que vous obtiendrez de ce genre de situations.

J'ai mentionné que les consommateurs avaient besoin de meilleurs plafonds de protection. Ils ont aussi besoin de plus d'information. Ils ont besoin d'organismes de réglementation qui agissent, non pas comme des entrepreneurs de pompes funèbres, mais comme des médecins. Ils ont besoin d'organismes de réglementation qui peuvent intervenir suffisamment rapidement et trouver une solution plutôt que simplement opter pour la liquidation. D'autres témoins nous ont fait part de bons arguments sur ce point.

Les clients ont besoin d'avoir le droit d'intervenir rapidement. Ils ont besoin d'avoir le droit d'imposer des ventes et des fusions, si c'est ce qu'il faut faire dans l'intérêt des clients. Les clients ont besoin d'avoir le droit, par l'entremise de la SIAP, d'évaluer les compagnies d'assurances. Ce processus coûte de l'argent. La SIAP a besoin d'avoir le droit d'imposer une cotisation aux compagnies d'assurances pour financer ce processus.

J'insisterais sur le fait que les coûts, quels qu'ils soient, de ces plans, doivent être assumés par les compagnies d'assurances. Les contribuables ne devraient pas payer la note.

Enfin, les clients ont besoin d'une SIAP qui concentre ses efforts sur eux. Les personnes qui ont créé la SIAP à l'origine n'essayaient pas de résoudre un problème lié aux clients. Elles tentaient de régler un problème lié à l'industrie. Nous croyons qu'au moins les trois quarts des administrateurs de la SIAP ne devraient pas faire partie de l'industrie ou du gouvernement. Comme la SIAP serait financée par l'industrie, il serait logique que le quart des administrateurs proviennent de l'industrie. Le mandat du conseil de la SIAP devrait être, non pas de résoudre les problèmes de l'industrie, mais de fournir le plan de protection le meilleur possible aux clients.

En résumé, nous recommandons d'offrir des limites de protection adéquates aux clients, de leur fournir de meilleurs renseignements et d'adopter une réglementation davantage proactive. Nous croyons que, dans le cadre de la politique publique, il est préférable que vous agissiez ainsi. Il en va de même pour le gouvernement, qui devrait encourager les gens à faire des épargnes privées en vue de leur retraite de sorte qu'ils ne

[Texte]

will be secure. They will only have that sense of security if we provide them with an adequate protection plan.

**The Chairman:** Assuming we accept your objective to encourage people to save for retirement, they need to feel sure that the money they put aside for retirement will be safe. Why should that be a government problem? Why is that not an industry problem? Why is it a public policy problem, as opposed to one that the industry would want to solve because, among other things, the industry does not want to hurt its market image. Failures hurt the market image.

I do not think a single witness from the industry has yet successfully made a coherent case for why this ought to be a public policy problem.

**Mr. Black:** There is a public policy interest in customers feeling secure about their investments. What we are proposing should be funded entirely by industry. If our proposal is to work, it will probably require that the government insist on it. I do not think that is a very big step for the government to take in order for customers to feel secure about their savings. It will not cost the government any money, just require that the industry do what they should anyway. Sometimes getting the industry to agree on its own is a tricky matter.

**The Chairman:** Let me be clear. Government could insist on it, but not provide bridge financing; that is to say, leave CompCorp in the private sector.

I inferred from your comments that CompCorp ought to become a CDIC-2; is that correct?

**Mr. Black:** I definitely do not think that.

**The Chairman:** You want the government to legislate compulsory membership in CompCorp and legislate the limits, but leave it to CompCorp to run; is that correct?

**Mr. Black:** That is correct, with three-quarters of the directors being independent, whose mandate it is to focus on customer issues.

**The Chairman:** The role of the government should merely be to force companies to join the organization with government-set limits, however, beyond that, the industry ought to run its own operation; is that correct?

**Mr. Black:** Yes.

Some people have advocated — I am not persuaded it is necessary, but perhaps it is — that CompCorp have a liquidity access to the government. If it does, it must be clearly understood that whatever happens must be fully repaid by assessments on the industry.

**The Chairman:** Is the reason that you want the government to set these limits because the industry cannot get there on its own, because we need to save the industry from itself?

[Translation]

dépendent plus du gouvernement. Les gens n'épargneront de façon privée que s'ils croient que l'institution dans laquelle ils placent leur argent est sécuritaire. On ne pourra leur inspirer confiance que si on leur offre un plan de protection adéquat.

**Le président:** Supposons que nous sommes d'accord avec votre objectif d'encourager les gens à épargner pour leur retraite; ils doivent être assurés que leur argent sera placé en sécurité pour leur retraite. En quoi cela concerne-t-il le gouvernement? Pourquoi n'est-ce pas un problème de l'industrie? Pourquoi est-ce un problème de politique publique, par opposition à un problème de l'industrie parce que, notamment, elle ne veut pas ternir son image sur le marché. Les faillites nuisent à la réputation.

Je ne crois pas qu'aucun témoin de l'industrie n'ait réussi jusqu'à présent à nous expliquer de façon cohérente pourquoi cela représente un problème de politique publique.

**M. Black:** Le fait que les clients sentent que leurs investissements sont en sécurité concerne la politique publique. Ce que nous proposons devrait être financé entièrement par l'industrie. Pour que notre proposition fonctionne, le gouvernement devra sans doute insister pour qu'on la respecte. Je ne crois pas que le gouvernement aura beaucoup à faire pour que les clients sentent que leurs épargnes sont en sécurité. Cela ne coûtera rien au gouvernement, il devra simplement s'assurer que l'industrie fasse ce qu'elle doit faire. Parfois, il est très dangereux de laisser l'industrie à elle-même.

**Le président:** Laissez-moi éclaircir les choses. Le gouvernement devrait insister pour qu'on adopte votre proposition, mais il ne devrait pas fournir de financement; en d'autres mots, laisser la SIAP dans le secteur privé.

Je déduis de vos commentaires que la SIAP devrait devenir une deuxième SADC, est-ce exact?

**M. Black:** Absolument pas.

**Le président:** Vous voulez que le gouvernement légifère sur une adhésion obligatoire à la SIAP et les plafonds de protection, mais qu'il en laisse la direction à la SIAP; est-ce exact?

**M. Black:** C'est exact, les trois quarts des administrateurs seraient indépendants, et leur mandat serait de se concentrer sur les questions liées aux clients.

**Le président:** Le rôle du gouvernement devrait être uniquement de forcer les compagnies à se joindre à l'organisme, les plafonds étant établis par le gouvernement; toutefois, au-delà de cela, l'industrie devrait diriger ses propres activités; est-ce exact?

**M. Black:** Oui.

Certaines personnes ont prôné (je ne suis pas persuadé que c'est nécessaire, mais ça l'est peut-être) que la SIAP puisse obtenir des liquidités du gouvernement. Si c'est le cas, il faut bien comprendre que tout ce qui peut arriver doit être complètement remboursé par les cotisations de l'industrie.

**Le président:** Est-ce que vous voulez que le gouvernement établisse ces plafonds parce que l'industrie ne peut le faire d'elle-même, parce que nous avons besoin de protéger l'industrie contre elle-même?



[Text]

**Mr. Black:** Getting large numbers of people to agree unanimously on anything is very difficult. Getting large numbers of industry players to agree unanimously on this suggestion would be extraordinarily difficult.

**The Chairman:** Even though you argue it is in their own interest?

**Mr. Black:** I think it is very much in the industry's own interest, but this is a point of view on which reasonable people can differ.

**Senator Sylvain:** The Canadian life insurance industry grew over the years without any form of protection for the customers. It grew from small companies of 100 years ago into powerhouses in the world of insurance without any of this business we have been discussing.

Some chief executive officers of larger companies have come before us and said, "We do not need any of this stuff. We will stand on our image, and people can choose between us."

I wish to follow up on Senator Kirby's questions. You said that there is a need for proper limits, and that if you had those proper limits, it will only cost 10 per cent more. Is that with or without Confederation Life?

**Mr. Black:** The information we have available is on files that are more or less closed; that is to say, Les Coopérants and Sovereign Life. We have done assessments and found out what it would have cost if they had covered 100 per cent of everything, which is actually more than we are proposing.

In the case of Les Coopérants, CompCorp looked at the situation, shrugged its shoulders and said, "We might as well cover 100 per cent of everything because the additional amount is so small that there is no difference." So in that case, we have already paid.

In the case of Sovereign Life, it would have cost approximately another \$10 million, which is relatively a small amount of money in the context of the total amount we have shelled out. That combination is much less than 10 per cent.

Since the numbers are not yet known for Confederation Life, one cannot yet know what the amount would be for a different program. I am satisfied, based on the information available, that the increase would be very modest in relation to the "10 times" coverage.

**Senator Sylvain:** I suppose eventually we will find out what those numbers are. We do not know now.

I suspect that the loss for Confederation Life will be larger than the losses for Sovereign Life and Les Coopérants together. That is just a guess because I do not know the numbers either.

When you deal with the question of having this self-paid or financed by the insurance industry, as I understand, the CDIC, which works for the banks and trust companies, is supposed to be a self-financing program.

[Traduction]

**M. Black:** Obtenir l'unanimité d'un grand nombre de personnes est très difficile et obtenir l'unanimité d'un grand nombre d'intervenants de l'industrie concernant cette proposition est encore plus difficile.

**Le président:** Même si vous alléguiez que c'est dans leur propre intérêt?

**M. Black:** Je crois réellement que c'est dans l'intérêt de l'industrie, mais c'est un point de vue que des gens raisonnables peuvent ne pas partager.

**Le sénateur Sylvain:** L'industrie canadienne de l'assurance-vie a pris de l'expansion au cours des années sans qu'il existe aucune forme de protection pour les clients. De petites compagnies qui ont commencé leurs activités il y a de cela cent ans sont devenues des maisons puissantes dans le monde de l'assurance sans se soucier de ce dont nous venons de discuter.

Certains présidents-directeurs généraux de grandes compagnies ont comparu devant nous et ont dit: «nous n'avons pas besoin de tout cela. Nous nous en remettons à notre image, et les gens pourront choisir celle des compagnies qui leur conviendra.»

J'aimerais poursuivre sur la même lancée que le sénateur Kirby. Vous dites qu'il est nécessaire d'établir des plafonds appropriés, et que si vous disposiez de plafonds appropriés, cela ne coûterait que 10 p. 100 de plus. Est-ce avec ou sans la Confédération-vie?

**M. Black:** Les renseignements à notre disposition font partie de dossiers qui sont ni plus ni moins réglés, c'est-à-dire ceux des Coopérants et de La Souveraine. Nous avons fait des évaluations et obtenu ce qu'il en aurait coûté si ces compagnies avaient tout couvert, ce qui est en réalité plus que ce que nous proposons.

Dans le cas de la compagnie Les Coopérants, la SIAP a examiné la situation, haussé les épaules et dit: «Nous serions tout aussi bien d'offrir 100 p. 100 de tout ce qui est couvert parce que le montant supplémentaire est si petit que cela ne ferait aucune différence.» Alors, dans ce cas-là, nous avons déjà payé.

Dans le cas de La Souveraine, cela aurait coûté environ 10 millions de dollars de plus, ce qui représente un montant d'argent relativement peu élevé par rapport au montant total que nous avons payé. Ces deux cas équivalent à bien moins de 10 p. 100.

Étant donné qu'on n'a pas encore révélé les chiffres concernant la Confédération-vie, nous ne pouvons déterminer quel serait le montant pour un programme différent. Je suis convaincu, en me fondant sur les renseignements disponibles, que l'augmentation serait très modeste par rapport à la protection décupee.

**Le sénateur Sylvain:** Je suppose que nous finirons par obtenir ces chiffres. Nous ne les connaissons pas actuellement.

J'ai l'impression que la perte qu'a connue la Confédération-vie sera plus importante que celle de La Souveraine et des Coopérants ensemble. Ce n'est qu'une supposition parce que je ne connais pas les chiffres non plus.

Lorsque vous abordez la question de l'auto-financement ou du financement fourni par l'industrie de l'assurance, si je comprends bien, la SADC, qui s'occupe des banques et des sociétés de fiducie, est supposée être auto-financée.



## [Texte]

**Mr. Black:** I believe that is the theory. So far, it is a little behind in practice.

**Senator Sylvain:** The theory is there and the contracts are there, because eventually the banking and trust people will have to raise enough money to pay off the debt.

**Mr. Black:** Yes.

**Senator Sylvain:** As it stands now, they have to pay interest on the debt.

**Mr. Black:** Yes.

**Senator Sylvain:** So whether the government lends money to the CDIC or to someone else, it is still collecting money.

**Mr. Black:** Right.

**Senator Sylvain:** CompCorp, as it stands now, is also self-financing. The problem is, I believe, that in a case of severe loss such as Confederation Life, or perhaps a series of smaller losses, where will CompCorp get the money? It might not be able to dig into its treasury and find the necessary funds to pick up the losses. CompCorp needs some money. Do you know of a reinsurance mechanism that would do that for the industry?

**Mr. Black:** I do not think the reinsurance mechanism is the right way to go. Reinsurers are wonderful people. They have a valuable role to perform. However, I think the industry will absorb the cost of Confederation Life, even if it is the extreme number that some people have quoted, which is \$600 million. I do not think for a minute it will be that high, but the industry will absorb that loss.

**Senator Sylvain:** Let us assume we have a mixture of very large and small companies. Do you feel the losses that could arise should be paid for on a risk-rated basis; that is, should smaller companies that present a larger risk than the large companies pay a form of risk-related premium to join the club?

**Mr. Black:** After watching Confederation Life, Royal Trust and Central Trust, people should realize that "big" does not mean "strong".

I agree completely with the idea of risk-related premiums, but let us understand that it should be a measure of risk, not size.

**Senator Sylvain:** Not every large company is a particularly well managed or solid company, and some of the smaller companies are excellent. I could not agree more.

What could happen is that if you have this venture completely financed by the industry and you run into more Confederation Lifes or smaller companies going broke, at some point, if the companies cannot find financing and cannot use reinsurance, they

## [Translation]

**M. Black:** Je crois que c'est théoriquement le cas. Jusqu'à présent, ce n'est pas tout à fait le cas en pratique.

**Le sénateur Sylvain:** Nous avons la théorie d'un côté et les contrats de l'autre, parce qu'à la longue les responsables des banques et des fiducies devront amasser suffisamment d'argent pour payer cette dette.

**M. Black:** Oui.

**Le sénateur Sylvain:** À l'heure actuelle, ils doivent payer des intérêts sur la dette.

**M. Black:** Oui.

**Le sénateur Sylvain:** Donc, même si le gouvernement prête de l'argent à la SADC ou à quelqu'un d'autre, il perçoit encore de l'argent.

**M. Black:** Exact.

**Le sénateur Sylvain:** La SIAP, dans sa forme actuelle, est elle aussi supposée s'auto-financer. Selon moi, le problème est le suivant: dans le cas de pertes importantes comme celles qu'a subies la Confédération-vie ou d'un ensemble de pertes moins élevées, où la SIAP trouvera-t-elle l'argent nécessaire? Elle ne pourra peut-être pas puiser dans le Trésor et trouver les fonds nécessaires pour payer la note. La SIAP a besoin d'argent. Connaissez-vous un mécanisme de réassurance qui amasserait des fonds pour l'industrie?

**M. Black:** Je ne crois pas qu'un mécanisme de réassurance est la bonne façon de régler la situation. Les réassureurs sont des gens formidables. Ils ont un rôle important à jouer. Toutefois, je crois que l'industrie couvrira les coûts de la Confédération-vie, même si c'est un montant énorme comme certains l'ont mentionné, c'est-à-dire 600 millions de dollars. Je ne crois pas pour un instant qu'il sera aussi élevé, mais l'industrie devra absorber cette perte.

**Le sénateur Sylvain:** Supposons que nous avons un mélange de petites et de très grandes compagnies. Croyez-vous que les pertes qui pourraient survenir devraient être remboursées en fonction des risques? En d'autres mots, est-ce que les compagnies plus petites qui présentent davantage de risques que les grandes compagnies devraient payer une forme de prime liée au risque pour être de la partie?

**M. Black:** Après l'expérience de la Confédération-vie, du Trust Royal et de la Compagnie du Trust central, les gens doivent réaliser que «grand» ne signifie pas «solide».

Je suis parfaitement d'accord avec l'idée d'une prime liée au risque, mais il est nécessaire de bien comprendre qu'il faudrait évaluer les risques et non la taille.

**Le sénateur Sylvain:** Les grandes compagnies ne sont pas toutes particulièrement bien gérées ou solides, et certaines compagnies plus petites sont excellentes. Je suis parfaitement d'accord avec vous.

Ce qui pourrait se produire, c'est que si cette entreprise est complètement financée par l'industrie et que d'autres «Confédération-vie» ou entreprises plus petites font faillite, à un certain point, si les compagnies ne peuvent trouver de financement ou ne

[Text]

will have to take money out of their own treasuries. Would that not tend to lower the ratings of companies that have to shell out?

**Mr. Black:** That may well be, and that may well be why the banks have lower ratings than all the big life insurance companies. They are still paying for the trust company failures. I still think the industry should pay for it. Customers expect that and customers need that.

**Senator Sylvain:** The big companies will now have to pay for Confederation Life, will they not? They are stuck with the bill.

**Mr. Black:** We are all paying for it.

**Senator Sylvain:** That is right. You would assume that if the bank ratings went down because they had to pay for the trust companies, that the life insurance company ratings would go down?

**Mr. Black:** Not because of Confederation Life. It is not that big of a deal in the grand scheme of things. If we had failures as spectacular as some of the trust company failures, it would be expensive for us, and we should still do it.

**Senator Stewart:** The witness gave us two causes for the Confederation Life debacle, but I do not notice them set forth in the written presentation. Would you refresh our minds as to what you actually said?

**Mr. Black:** What I said about Confederation Life is that its failure was a consequence of prolonged bad management, combined with inadequate regulation. That is not necessarily a comment on the regulators as people when they were there. It is not clear to me where the balance lies between the powers they had or their willingness to exercise those powers.

You will have bad management, unfortunately. That will happen from time to time, no matter what. Regulators must be willing to step in and intervene aggressively where necessary to prevent the situation from deteriorating further.

**Senator Stewart:** I do not mean to ask you questions about your new CompCorp, but would it be fair to say that your new CompCorp does not address either of the causes of the trouble in the case of Confederation Life?

**Mr. Black:** That is correct. CompCorp's job is not to be a regulator. The regulator's job is to be the regulator. CompCorp's job is to provide the financial means and mechanisms necessary to protect customers when there is a problem.

**Senator Stewart:** We heard testimony concerning the management and governance of companies. I gather, from what you said earlier, that you have done your homework. Do you have any reaction to what we were told about improved corporate governance?

[Traduction]

peuvent utiliser la réassurance, elles devront prendre l'argent dans leurs propres poches. Cela n'aurait-il pas pour effet de diminuer l'évaluation des compagnies qui doivent payer?

**M. Black:** Cela est bien possible, et cela explique peut-être pourquoi les banques ont des évaluations inférieures à celles de toutes les grandes compagnies d'assurance-vie. Les banques doivent encore payer pour les faillites des sociétés de fiducie. Je crois encore que l'industrie devrait payer pour cela. C'est ce que les clients souhaitent et ce dont ils ont besoin.

**Le sénateur Sylvain:** Les grandes compagnies devront payer pour la Confédération-vie, n'est-ce pas? Elles doivent payer la facture.

**M. Black:** Nous payons tous la facture.

**Le sénateur Sylvain:** C'est vrai. Vous supposeriez sans doute que, puisque les évaluations des banques ont diminué du fait qu'elles ont payé pour les sociétés de fiducie, les évaluations des compagnies d'assurance-vie subiront le même sort?

**M. Black:** Ce n'est pas à cause de la Confédération-vie. Elle n'est pas si importante dans toute l'affaire. Si nous avions connu des faillites aussi spectaculaires que certaines de celles qu'ont connues les sociétés de fiducie, cela nous coûterait cher et nous devrions tout de même continuer dans la même voie.

**Le sénateur Stewart:** Le témoin nous a fourni deux raisons qui expliquent la débâcle de la Confédération-vie, mais je ne les vois pas exposées dans le mémoire. Pourriez-vous nous rappeler ce que vous avez dit au juste?

**M. Black:** À propos de la Confédération-vie, j'ai dit que sa faillite découlait d'une longue période de mauvaise gestion associée à une réglementation inappropriée. Il ne s'agit pas nécessairement d'un commentaire visant les responsables de la réglementation alors en fonction. Je n'arrive pas à distinguer clairement s'il s'agit d'une question des pouvoirs dont ils disposaient ou d'une question de volonté d'exercer ces pouvoirs.

Malheureusement, il y aura toujours des cas de mauvaise gestion. Cela arrivera de temps à autre, quoi qu'on fasse. Les organismes de réglementation doivent être prêts à intervenir vigoureusement, au besoin, pour empêcher que la situation ne se détériore davantage.

**Le sénateur Stewart:** Je n'ai pas l'intention de vous poser des questions au sujet de votre nouvelle SIAP, mais pourrait-on dire que celle-ci ne s'attaque à aucune des causes à l'origine des difficultés qu'a connues la Confédération-vie?

**M. Black:** C'est juste. La SIAP ne doit pas être un organisme de réglementation. Un tel organisme doit réglementer. La tâche de la SIAP est de fournir les moyens et les mécanismes financiers indispensables à la protection des clients quand un problème survient.

**Le sénateur Stewart:** Nous avons entendu un témoignage au sujet de la gestion et de la régie des compagnies. D'après ce que vous avez dit précédemment, je conclus que vous connaissez vos dossiers. Comment réagissez-vous à ce que nous avons entendu au sujet de l'amélioration de la régie des compagnies?

[Texte]

**Mr. Black:** It is not a topic on which I would profess any expertise. I would support those who argue that the chairman of the board should not be the chief executive officer.

**Senator Stewart:** I do not know how far you wish to go, but there is a kind of implication — not a necessary implication — that that is relevant in the case of Confederation Life.

**Mr. Black:** Oh, I think there is a direct implication. You need someone who is willing and able to second guess the CEO. CEOs are always very bright people, but sometimes they have big egos. This is not related particularly to Confederation Life; it could be anywhere. They get going down a particular track, and it is hard to stop them. If they are the chairmen of the board and the “chief poobahs”, the situation becomes even more difficult.

**Senator Stewart:** Let us shift to the aspect of inadequate regulation. Do you think that the regulator has had sufficient powers?

**Mr. Black:** I think that regulators have had more powers than they have exercised, and less than they need.

**Senator Stewart:** What new powers would you like them to have?

**Mr. Black:** We want regulators to be able to go into a company where they feel the situation is neither satisfactory nor improving at an appropriate rate, and insist on a sale, a liquidation, stopping new business, or whatever is necessary to protect the customers.

**Senator Stewart:** But this assumes you have a regulator with the staff and the wherewithal to remain au courant with what is happening in a fairly large number of companies.

**Mr. Black:** I am not sure if we are arguing for more expensive regulation or just more effective regulation. I do not think that, in 1991-92, the regulator needed more data on Confederation Life in order to know what to do.

**Senator Stewart:** Then what did he or she need?

**Mr. Black:** They may have needed the power — I was not there at that time. You have had testimony from witnesses who were.

In any future situation, I would like to think that a regulator, who sees a situation he thinks is not tenable, could insist on things being done to protect customers at that stage to limit losses.

The arguments are even more powerful in the case of Les Coopérants and Sovereign Life, that the regulator should have been there much earlier shutting things down.

[Translation]

**M. Black:** C'est un sujet pour lequel je ne me reconnais pas de compétences. Je serais porté à appuyer ceux qui affirment que le président du conseil d'administration ne devrait pas être directeur général.

**Le sénateur Stewart:** Je ne sais pas jusqu'où vous êtes prêt à aller, mais il y a là une sorte de lien (non pas un lien nécessaire) qui est pertinent en ce qui a trait à la Confédération-vie.

**M. Black:** Oh, je pense qu'il y a un lien direct. Quelqu'un doit être prêt à remettre en question les décisions du président du conseil d'administration et pouvoir le faire. Les présidents de conseil d'administration sont toujours des personnes très brillantes, mais, parfois, ils ont une très haute opinion d'eux-mêmes. Je ne parle pas précisément de la Confédération-vie; cela est vrai partout. Ils s'engagent parfois dans une direction précise et il est difficile de les arrêter. S'ils sont à la fois président du conseil d'administration et directeur général, la situation devient encore plus difficile.

**Le sénateur Stewart:** Passons à l'aspect concernant la réglementation insuffisante. Pensez-vous que l'organisme de réglementation jouissait de suffisamment de pouvoirs?

**M. Black:** Je crois que les organismes de réglementation avaient plus de pouvoirs qu'ils n'en ont exercés, mais moins qu'il ne leur en faut.

**Le sénateur Stewart:** Quels nouveaux pouvoirs aimeriez-vous les voir exercer?

**M. Black:** Nous voulons que les organismes de réglementation puissent s'immiscer dans les affaires d'une compagnie quand ils pensent que sa situation n'est ni satisfaisante ni en voie de se rétablir assez rapidement, et qu'ils insistent pour qu'elle procède à une vente, à une liquidation, qu'elle cesse toute nouvelle activité; en somme, qu'elle fasse tout ce qu'il faut pour protéger les clients.

**Le sénateur Stewart:** Mais cela suppose que vous avez affaire à un organisme de réglementation qui dispose du personnel et des moyens nécessaires pour savoir ce qu'il advient d'un nombre assez important de compagnies.

**M. Black:** Je ne sais pas à coup sûr si nous réclamons des règlements plus étendus ou tout simplement plus efficaces. Je ne pense pas que, en 1991-1992, l'organisme de réglementation ait eu besoin de plus de données sur la Confédération-vie pour savoir quoi faire.

**Le sénateur Stewart:** Que lui fallait-il alors?

**M. Black:** Il lui aurait peut-être fallu le pouvoir, je n'étais pas là à l'époque. Vous avez entendu des témoins qui y étaient.

À l'avenir, j'aimerais penser qu'un organisme de réglementation, constatant qu'une situation est intenable, pourrait insister pour que certaines mesures soient prises immédiatement pour empêcher que les clients ne subissent d'autres pertes.

Dans le cas des Coopérants et de la Souveraine, il y a des arguments encore plus forts qui militent en faveur d'une intervention plus rapide de l'organisme de réglementation pour que cessent les activités.



[Text]

**Senator Stratton:** You are stating that the public is not able to read the various strengths of the institutions. It is difficult for them to assess who is strong and who is not strong.

I see in your submission that you have put forward a rating by A.M. Best as of September 1994. Would it not be to the industry's advantage to publish this or a summary of all the various rating companies, on an annual basis?

**Mr. Black:** It would be, and those of us who have good ratings obviously go out of our way to tell people that we have good ratings.

I do not want to deny that the rating agencies provide a valuable role, because I think they do. They provide an independent window as to what is happening in companies. Before those rating agencies provide us a rating, they look at all of our numbers and quiz our managers for days. It is a good and useful process.

The experience with the rating agency is also testimony as to how difficult it is to make a long-term assessment of what is going on. A company that can be very sound today, three, five, or eight years from now can, for one reason or another, have significantly deteriorated.

It is appropriate to have ratings. It is appropriate for us as companies to tell people about our ratings. I am just saying that there is a limit to the value of those ratings.

**Senator Stratton:** I am not disagreeing with your assessment, but since this is the only system there is, would it not behove the industry to publish their rating on an annual basis and inform the folks who invest in them? I am talking about all the insurance companies, all the rating companies, and publishing the figures in a simple booklet that could be included in the statement you provide to folks who invest with you? It would not be difficult.

**Mr. Black:** As a general statement, I am in favour of sharing as much information as possible with customers on any issue surrounding financial strength.

**Senator Stewart:** I notice that Maritime Life has an A+ rating. Has the witness had occasion to compare the rating of Maritime Life with Confederation Life over, let us say, the last five or six years? Were they, at some point in that time span, rated higher?

**Mr. Black:** You have had testimony from the rating agencies, so they could probably answer this question more precisely than I.

If you go back to 1991, I think you will find that Confederation Life had top ratings from several rating agencies.

**Senator Stewart:** My point is this, Senator Stratton: How reliable are the ratings from the rating companies?

[Traduction]

**Le sénateur Stratton:** Vous dites que le public est incapable de constater les différents points forts des établissements. Il lui est donc difficile d'évaluer qui est fort et qui ne l'est pas.

Je constate que, dans votre mémoire, vous avez fait ressortir des cotes établies par A.M. Best en septembre 1994. L'industrie n'aurait-elle pas avantage à les publier ou, à tout le moins, à publier un résumé des cotes obtenues par les diverses compagnies chaque année?

**M. Black:** Elle aurait avantage à le faire, et ceux parmi nous qui jouissent de bonnes cotes s'empressent évidemment de dire aux gens qu'ils ont obtenu de bonnes cotes.

Je ne nie pas l'importance du rôle que jouent les agences d'évaluation; je crois qu'il est important. Elles fournissent un éclairage indépendant sur ce qui se passe dans les compagnies. Avant de nous fournir des cotes, les agences d'évaluation examinent nos données et interrogent nos gestionnaires pendant des journées. Il s'agit d'un processus valable et utile.

L'expérience des agences d'évaluation témoigne également de la difficulté qu'il y a d'évaluer à long terme ce qui se passe. Une compagnie, en bonne situation financière aujourd'hui, peut, dans trois, cinq ou huit ans, pour quelque raison, voir sa situation se dégrader considérablement.

Il est bon d'avoir des cotes. Il est bon que nous, les compagnies, fassions connaître nos cotes aux gens. Tout ce que je dis, c'est que ces cotes ont une valeur limitée.

**Le sénateur Stratton:** Je ne suis pas en désaccord avec votre évaluation, mais puisque c'est le seul système qui existe, n'appartiendrait-il pas à l'industrie de publier ces cotes, chaque année, et d'informer les gens qui investissent dans ces sociétés? Je parle ici de toutes les compagnies d'assurances, de toutes les agences d'évaluation, et de publier les chiffres dans une petite brochure qui pourrait être insérée dans l'état financier que vous fournissez aux gens qui investissent chez vous? Ce ne serait pas difficile à faire.

**M. Black:** En général, je suis favorable à ce qu'on transmette le plus d'information possible aux clients sur toute question entourant la solidité financière.

**Le sénateur Stewart:** Je remarque que La Maritime bénéficie d'une cote A+. Le témoin a-t-il eu l'occasion de comparer la cote de La Maritime avec celle de la Confédération-vie au cours des cinq ou six dernières années par exemple? Y-a-t-il eu des moments au cours de cette période où leur cote a été plus élevée?

**M. Black:** Comme les agences d'évaluation sont venues témoigner, elles pourraient probablement répondre mieux que moi à cette question.

Si vous vous reportez à 1991, vous constaterez probablement que la Confédération-vie a reçu des cotes élevées de plusieurs agences d'évaluation.

**Le sénateur Stewart:** Ma question est la suivante, sénateur Stratton: Dans quelle mesure les cotes des agences d'évaluation sont-elles fiables?

## [Texte]

I am not saying that they are useless, but I wonder, given the track record, how much they protect the customer, with whom you are so concerned, Mr. Black?

**Mr. Black:** I think they are useful, but imperfect.

**Senator Stewart:** How imperfect? Would it be 99 per cent or 29 per cent?

**Mr. Black:** It is better to let the rating agencies answer that question. I have seen them make some —

**Senator Stewart:** You want them to confess!

**Mr. Black:** There is a little magazine in the industry called *Marketing Options*. A representative of A.M. Best wrote an article in that publication quite recently.

I can send you a copy of it. In that article he did confess. The essence of his article is that over a long period of time in which there were 300 failures, they got 280 of them right and 20 of them wrong. It is useful, but imperfect.

**The Chairman:** In order to emphasize Senator Stewart's point, on page 3 of today's *Financial Post* there are ratings for some insurance companies, including North American Life. Moody's gives North American Life its eighth-highest rating. Standard & Poor's gives North American Life its third-highest rating.

Therefore, Senator Stewart's point is with respect to not only how accurate they are, but, if there are two ratings which are fairly divergent, which of the two more accurately reflect reality, and on which one should consumers place most weight? Indeed, how would consumers deal with a situation in which one company was rated by only one service and not by another? The point Senator Stewart is making is that they may be guide-posts, but they are fuzzy guide-posts.

**Mr. Black:** All of this is useful to illustrate exactly how difficult it is for the customer to make knowledgeable and informed judgments. That is the end of it. Many people have said to you that customers should look around and that "buyer beware" should apply. Customers do not have enough information or knowledge to be able to do that.

**Senator Stratton:** If one rating agency is rating North American Life higher than another, the public will wonder what is going on. Would the marketplace then not, hopefully, impose a discipline on the rating agencies to smarten them up?

**Mr. Black:** I doubt it, senator. I do not think the world works like that.

**Senator Stratton:** It would be nice if it did.

**Senator Perrault:** At this time last year, what kind of rating was given to Confederation Life in this printout? Do you have any copies of it?

**Mr. Black:** I do not have the sequence. They were near the top in 1991 and deteriorated several steps to August of this year.

## [Translation]

Je ne dis pas qu'elles sont inutiles, mais je me demande, compte tenu de leur dossier, dans quelle mesure elles protègent le client dont vous vous préoccupez tellement, monsieur Black?

**M. Black:** Je crois qu'elles sont utiles, mais imparfaites.

**Le sénateur Stewart:** À quel point? Le sont-elles à 99 p. 100 ou à 29 p. 100?

**M. Black:** Il est préférable que les agences d'évaluation répondent à cette question. J'ai été témoin de quelques...

**Le sénateur Stewart:** Vous voulez qu'elles avouent leur imperfection!

**M. Black:** Il existe, dans l'industrie, un petit magazine qui porte le nom de *Marketing Options*. Un représentant de A.M. Best y a publié un article assez récemment.

Je peux vous en envoyer un exemplaire. Dans cet article, il a fait un aveu. Il dit essentiellement que, au cours d'une longue période où il s'est produit 300 faillites, leur évaluation a été juste pour 280 cas et incorrecte pour 20. C'est un travail utile, mais imparfait.

**Le président:** J'aimerais souligner la remarque du sénateur Stewart; à la page 3 du *Financial Post* d'aujourd'hui, on trouve les cotes de certaines compagnies d'assurances notamment celle de La Nord-américaine. Moody's place la Nord-américaine au huitième rang. Standard & Poor's, de son côté, lui accorde le troisième rang.

Par conséquent, la question du sénateur Stewart ne concerne pas seulement l'exactitude des cotes: si deux cotes sont assez divergentes, laquelle reflète le plus la réalité, et à laquelle les clients devraient-ils accorder le plus de valeur? En fait, comment des clients se débrouilleraient-ils dans une situation où une compagnie a été cotée par une seule agence? Ce que veut dire le sénateur Stewart, c'est que ces cotes peuvent constituer des points de repère, mais des points de repère flous.

**M. Black:** Tout cela illustre bien combien le client peut avoir de la difficulté à porter des jugements éclairés. Il ne peut faire plus. Beaucoup de gens vous ont affirmé que les clients devaient examiner la situation et tenir compte des «mises en garde données aux acheteurs». Les clients n'ont pas suffisamment de renseignements ou de connaissances pour agir ainsi.

**Le sénateur Stratton:** Si une agence d'évaluation donne une cote plus élevée à La Nord-américaine qu'à une autre compagnie, le public se demandera ce qui se passe. Le marché ne pourrait-il pas, soyons optimistes, discipliner les agences d'évaluation afin de les rendre plus avisées?

**M. Black:** J'en doute, sénateur. Je ne pense pas que ce soit réaliste.

**Le sénateur Stratton:** Ce serait bien si c'était le cas.

**Le sénateur Perrault:** À la même époque l'an dernier, quelle cote ce relevé a-t-il accordé à la Confédération-vie? En avez-vous un exemplaire?

**M. Black:** Je n'ai pas l'ordre du classement. En 1991, la Confédération-vie se situait près du sommet, mais la situation s'est progressivement détériorée jusqu'au mois d'août dernier.



[Text]

**Senator Perrault:** It goes to the question of the credibility of the ratings.

**Senator Stewart:** Were they not very high, even as late as this spring?

**Mr. Black:** I do not have the sequence with me.

**Senator LeBreton:** From the consumers' point of view, would it not be better, when a rating sheet is put out, to see the trend lines over five years? Perhaps, then, in terms of Confederation Life, consumers would have seen a downturn.

**Mr. Black:** First, it is worth emphasizing the important role played by independent agents in advising customers. They understand these issues and can watch trends. I think they can be valuable advisors to customers, not only in terms of products and financial planning, but also in terms of companies where they can put information.

Let me reiterate something I told you before: Consumers are almost totally unaware of the existence of rating agencies, let alone the role they perform, or what a first-place rating means as opposed to an eighth-place rating. The whole level of awareness today in Canada is very low.

**Senator LeBreton:** I agree with that. Most of us went through a school system in which "A" was perfect. Yet, in the insurance industry, "A" denotes a company on the precipice.

**Mr. Black:** It is not on the precipice, but if you are looking at Standard & Poor's, "A" is the eighth rating.

**The Chairman:** I have two questions. One relates to your report, while the other relates to discussions we have had in the committee.

Twice in the written document which you submitted to us, I have seen statements in which you say that our goal should be "no failures". A series of witnesses have made the argument that if you regulate so tightly that there are no failures, then the cost of regulation to the industry — and by that I mean their inability to take risks and to generate adequate profit — will be so constrained that, in effect, you are hamstringing the industry. Witnesses have said that to have a regulatory system which is based on the premise that you can have no failures is simply unrealistic, if you want the companies to compete genuinely in a competitive marketplace.

Since you are the only person who has argued that there ought to be no failures, can you explain how you come to that conclusion?

**Mr. Black:** We said that that should be a goal. It is something in which we believe.

Companies are supposed to manage risks. That is not necessarily the same thing as taking risks. It is possible to be innovative without necessarily taking inappropriate risks with customers' money. If a company has a \$1 billion worth of surplus and wants to bet \$100 million of it on some wild idea, God bless

[Traduction]

**Le sénateur Perrault:** Cela nous ramène à la crédibilité des cotes.

**Le sénateur Stewart:** Celles-ci n'étaient-elles pas très élevées, même jusqu'au printemps dernier?

**M. Black:** Je n'ai pas le classement ici.

**Le sénateur LeBreton:** Du point de vue des clients, ne serait-il pas préférable, quand on publie un relevé des cotes, de voir leur tendance au cours de cinq années? Dans le cas de la Confédération-vie, les clients auraient peut-être pu alors constater une baisse.

**M. Black:** Premièrement, il convient de souligner le rôle important de conseiller que jouent les agents indépendants auprès des clients. Ces agents savent de quoi ils retournent et peuvent surveiller les tendances. Je pense qu'ils peuvent être de bon conseil pour les clients, non seulement au chapitre des produits et de la planification financière, mais également en ce qui a trait aux compagnies sur lesquelles ils peuvent donner de l'information.

Permettez-moi de vous rappeler une chose que j'ai déjà dite: Les clients ignorent presque l'existence même des agences d'évaluation, à plus forte raison leur rôle, ou ce que signifie une première place comparativement à une huitième place. Le niveau général actuel des connaissances au Canada est très faible.

**Le sénateur LeBreton:** Je suis d'accord. La majorité d'entre nous a connu un système d'enseignement dans lequel un «A» indiquait la perfection. Pourtant, dans l'industrie des assurances, un «A» indique une compagnie qui est au bord du précipice.

**M. Black:** Elle n'est pas au bord du précipice, mais si vous examinez les cotes de Standard & Poors, on retrouve la cote «A» au huitième rang.

**Le président:** J'ai deux questions à poser. L'une d'elle a trait à votre rapport tandis que l'autre concerne des discussions que nous avons tenues au comité.

À deux reprises dans votre mémoire, j'ai lu des passages où vous dites que nous devrions avoir comme but d'éviter toute faillite. Plusieurs témoins ont soutenu que si on impose à l'industrie une réglementation assez sévère pour éviter toute faillite, le coût de celle-ci (et ici, je veux dire l'incapacité de prendre des risques et de générer des profits suffisants) sera tellement lourd que, en réalité, on paralysera l'industrie. Des témoins ont affirmé qu'il est tout bonnement irréaliste de fonder une réglementation sur la prémisse selon laquelle il faut rendre toute faillite impossible si on veut que les compagnies se fassent vraiment concurrence dans un marché libre.

Puisque vous êtes le seul à avoir soutenu qu'il ne devait y avoir aucune faillite, pouvez-vous nous expliquer comment vous arrivez à cette conclusion?

**M. Black:** Nous avons dit que cela devait être un but. Nous le croyons fermement.

Les compagnies sont censées gérer des risques. Cela n'est pas nécessairement synonyme de prendre des risques. On peut être novateur sans nécessairement courir des risques indus avec l'argent des clients. Si une compagnie dispose d'un excédent de un milliard de dollars et veut, sur un coup de tête, en jouer



[Texte]

them, and let them go to it. As long as they have \$900 million of surplus left after they are wrong, then that is more than adequate to cover their problems.

Where I think the regulator needs to be more aggressive is when companies start betting customer money as opposed to shareholder money in the name of taking risks. They do not have the right to do that.

**The Chairman:** To get back to your goal of no failures — and it is a laudable objective — do you think that it is realistic to achieve?

**Mr. Black:** It is the right objective. It points to interventions before things actually fail. There will be companies that get into trouble, but it may be possible to enforce solutions on those companies before they get to the point where they fail. It may be impossible to do that all the time.

Do not forget that, prior to Sovereign Life, we went 50 years with no failures of any kind. With the right regulatory environment, perhaps we can go another 50 years that way.

**Senator LeBreton:** When Grant Reuber was here, he talked about more collaboration with OSFI. He referred to four stages within the industry: Warning was first, followed by unsatisfactory, problem, and then intervention. Do you see that type of system between OSFI and CompCorp?

**Mr. Black:** I see that sort of system between OSFI, the companies and their boards. I like the idea of an escalating series of responses. I think that that is sound.

CompCorp's job is to protect the customers; OSFI's job is to regulate. It is appropriate for CompCorp to be kept informed as these things go along, because its board should be thinking about the customers of the company that is being warned, advised or whatever. OSFI is the one that should be taking direct action with the companies.

**Senator LeBreton:** Should CompCorp be part of the process?

**Mr. Black:** It has to be kept informed of the process because, at the end of the day, they will have the job of making sure that the customers are protected.

**Senator Stewart:** As I understand it, what you are proposing is a revitalized and reformed CompCorp in the private sector.

**Mr. Black:** That is right.

**Senator Stewart:** That agency would have some directors from the insurance industry, but it would have a predominant number of directors who have either had no experience in the insurance industry or are old boys; which is accurate?

**Mr. Black:** Perhaps neither. I am imagining that these would be, as are many people on boards, knowledgeable and experienced business-type people who understand that their

[Translation]

100 millions, souhaitons-lui bonne chance et laissons-la faire. Tant qu'il lui restera 900 millions de dollars après s'être trompée, c'est plus que suffisant pour régler ses problèmes.

Là où je crois que l'organisme de réglementation doit être plus dynamique, c'est quand les compagnies commencent à jouer avec l'argent des clients plutôt qu'avec celui des actionnaires sous prétexte de prendre des risques. Elles n'ont pas le droit de faire cela.

**Le président:** Revenons à votre objectif d'éliminer les faillites (il s'agit d'un objectif louable) croyez-vous qu'on puisse vraiment l'atteindre?

**M. Black:** Il s'agit d'un bon objectif. Il nous oblige à intervenir avant que les choses ne se détériorent. Certaines compagnies connaîtront des difficultés, mais il est possible de leur imposer des solutions avant qu'elles ne soient en faillite. Il est peut-être impossible de toujours faire cela.

N'oubliez pas que, avant la faillite de La Souveraine, nous avons connu 50 années sans une seule faillite. Dans un contexte réglementaire adéquat, nous pourrions peut-être connaître 50 autres années comme cela.

**Le sénateur LeBreton:** Quand Grant Reuber est venu témoigner, il a parlé d'une collaboration plus poussée avec le BSIF. Il a parlé de quatre étapes au sein de l'industrie. Premièrement, la mise en garde, puis le signal d'une situation insatisfaisante, le problème, et enfin l'intervention. Voyez-vous d'un bon oeil ce type de fonctionnement entre le BSIF et la SIAP?

**M. Black:** Je vois d'un bon oeil ce genre de collaboration entre le BSIF, les compagnies et leur conseil d'administration. L'idée d'une réaction progressive me plaît. Je crois que c'est sensé.

Le travail de la SIAP consiste à protéger les clients; le travail du BSIF est de réglementer. Il convient que la SIAP soit au courant de ce qui se passe, parce que son conseil d'administration devrait songer aux clients de la compagnie qui a été mise en garde, conseillée ou peu importe. C'est le rôle du BSIF de prendre des mesures directes à l'endroit des compagnies.

**Le sénateur LeBreton:** La SIAP devrait-elle être présente dans le processus?

**M. Black:** Elle doit être tenue au courant du processus parce que, à la fin, il lui faudra s'assurer que les clients sont protégés.

**Le sénateur Stewart:** Selon ce que je comprends, ce que vous proposez, c'est de donner un souffle nouveau à la SIAP et de la réformer dans le secteur privé.

**M. Black:** C'est juste.

**Le sénateur Stewart:** Cette agence compterait un certain nombre d'administrateurs provenant de l'industrie des assurances, mais elle en compterait un plus grand nombre sans expérience dans l'industrie ou qui ne sont pas des vétérans issus du milieu; quelle est la meilleure solution?

**M. Black:** Peut-être aucune des deux. J'imagine que ces personnes (et il y en a beaucoup aux conseils d'administration) seraient des gens d'affaires expérimentés et compétents qui

[Text]

mandate is consumer protection. However, they might be business professionals, such as accountants, economists or actuaries who know the business.

**Senator Stewart:** It would have an adequate staff, would it?

**Mr. Black:** Yes.

**Senator Stewart:** What I am trying to discover is how it would differ, first, in terms of composition and, second, in terms of cost, from a government agency.

**Mr. Black:** I am one of those who believes that things that are run privately are probably more cost-effective than things that are run by governments.

**Senator Stewart:** I am asking you why, in this instance, you have that belief.

**Mr. Black:** It is a universal belief.

**Senator Stewart:** There was a time when people believed universally that the world was flat.

**Mr. Black:** I am over that. I still believe that it can be run better privately.

Although I do not think this has been true federally, I think that sometimes with things that have a government influence, politics sometimes get into it. I hate to say that. Sometimes it happens. I would rather see CompCorp immune to political pressure on its operating activity, as Senator Kirby has pointed out.

**Senator Stewart:** No one has ever suggested that either the regulatory agency or the insurance agency with regard to deposit-taking institutions has been infected with politics.

**Mr. Black:** In the case of Les Coopérants, and in the case of several of the Alberta failures, the regulator was slow to act. He was slow to announce the failure, because they were politically embarrassed that it was happening in their jurisdiction.

**The Chairman:** So that we are clear for the record: You are talking about provincial regulators, and not federal regulators?

**Mr. Black:** I am. However, I would point out that a lot of the financial institutions are provincially regulated. CompCorp has a useful role to play in advocating early solutions. It would be a better place to do that, if it is not an arm of government.

If CompCorp is to be an arm of government, then the immediate question is: Part of which one or which ones? If it is not, then the question is not in front of you.

**Senator Stewart:** You did not talk about the government agency being more costly, as I rather expected you would.

[Traduction]

comprennent que leur mandat est de protéger le consommateur. Toutefois, ces personnes pourraient être des professionnels des affaires, comme des comptables, des économistes ou des actuaires qui connaissent le domaine.

**Le sénateur Stewart:** On leur fournirait un personnel suffisant, n'est-ce pas?

**M. Black:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Ce que j'essaie de trouver, c'est en quoi cet organisme serait différent, premièrement, sur le plan de sa composition et, deuxièmement, sur le plan des coûts, d'un organisme gouvernemental.

**M. Black:** Je partage l'opinion de ceux qui croient que les entreprises administrées par le secteur privé sont probablement plus rentables que celles dirigées par les gouvernements.

**Le sénateur Stewart:** Je vous demande, dans le cas qui nous intéresse, pourquoi vous croyez cela.

**M. Black:** Il s'agit d'une conviction universelle.

**Le sénateur Stewart:** À une certaine époque, tout le monde croyait que la terre était plate.

**M. Black:** J'ai dépassé ce stade: Je crois encore que le secteur privé peut faire un meilleur travail.

Même si je crois que cela n'a pas été le cas sur le plan fédéral, je pense que la politique a quelquefois son mot à dire dans les entreprises soumises au gouvernement. Je déteste avoir à dire cela. Parfois, cela arrive. Je préférerais que les activités de la SIAP soient à l'abri des pressions politiques, comme le sénateur Kirby l'a souligné.

**Le sénateur Stewart:** Personne n'a jamais prétendu que l'agence de réglementation ou la société d'assurances d'établissements de dépôts a été soumise à des pressions politiques.

**M. Black:** Dans le cas des Coopérants et de plusieurs faillites survenues en Alberta, les responsables de l'organisme de réglementation ont réagi très lentement. Ils ont tardé à annoncer la faillite parce que, sur le plan politique, ils étaient gênés que cela se produise dans leur province.

**Le président:** Donc, pour être clair, vous parlez d'organismes de réglementation provinciaux et non d'organismes fédéraux?

**M. Black:** Effectivement. Toutefois, j'aimerais souligner que bon nombre des établissements financiers se trouvent sous réglementation provinciale. La SIAP peut jouer un rôle utile lorsqu'il s'agit de prôner des solutions pouvant être appliquées tôt. Ce serait le meilleur endroit pour le faire, s'il ne s'agit pas d'un organe du gouvernement.

Si la SIAP doit effectivement être un organe du gouvernement, alors la question qui s'impose à l'esprit est la suivante: Sur quel élément ou quels éléments doit-elle se greffer? Si tel n'est pas le cas, alors vous n'avez pas à répondre à une telle question.

**Le sénateur Stewart:** Vous n'avez pas mentionné que l'organisme gouvernemental entraîne des coûts plus élevés, et je m'attendais à ce que vous le fassiez.



## [Texte]

**Mr. Black:** I believe it will be. It will be less nimble. There are a lot of things at the detail level that I think an independent board could develop to improve the protection provided to customers, if that is their focus. I think it is less likely to happen in a government environment.

**Senator Stewart:** We talked earlier today about the management of insurance companies. You said that one of the requirements would be a highly active board. I am assuming that you will have a highly active board in the case of your reformed CompCorp; is that correct?

**Mr. Black:** That would be the idea, yes.

**Senator Stewart:** Will they be half-time or full-time? How well will they be paid?

**Mr. Black:** You can have active boards that meet no more often than the boards of Bell Canada or the Bank of Nova Scotia meet. They can meet once a quarter, or once a month. That does not prevent them from being active. They will give policy direction; they will not run the operation. I do not think that having that board would be particularly expensive.

**Senator Stewart:** How much policy will there be here? You will lay down the rule that the executives are to go out and make checks on member companies, and that they are to alert the board if a company has too much real estate or too much concentration in some other area. Is it not less policy than hard field work that is required?

**Mr. Black:** Right now, senator, there are Confederation Life claimants, customers, who are expecting to get disability cheques and retirement income cheques ranging from \$3,000 to \$5,000 a month. They are going through a devastating experience right now because they are only getting \$2,000 a month. It is a great hardship for many of them.

I think what is needed is a nonpolitical, nongovernmental board which can look at the situation. The members of that board may decide upon some special innovations for those customers because it is the right thing to do. If you have a situation that is subject to government policy and interference in all that process, then it will be much less nimble and much less able to do what is right for customers.

**Senator Sylvain:** What you are advocating is something that I have often advocated; that is, that the party who puts out the dollars should have some say in how the tune is played. The old saying is, "He who pays the piper calls the tune."

You are saying that if the board decides, either for the image of the industry or for purely humanitarian reasons, that it wants to do that, then that is fine; it can go ahead and do it. However, we have a regulator as well. If you make an analogy to your own company: You are the executive vice-president, the regulator, and you have a

## [Translation]

**M. Black:** Je crois que ce serait le cas. L'organisme sera moins souple. Sur le plan des détails, il y a bien des choses que, à mon avis, un conseil indépendant pourrait mettre sur pied pour renforcer la protection offerte au client, si c'est là son objectif. Je crois qu'une telle chose est moins susceptible de se produire dans un contexte gouvernemental.

**Le sénateur Stewart:** Nous avons parlé plus tôt de la gestion des compagnies d'assurance. Vous avez dit que l'une des exigences serait un conseil d'administration fort actif. Je présume que, dans le cas d'une SIAP réformée, le conseil d'administration serait très actif, n'est-ce pas?

**M. Black:** C'est effectivement l'objectif visé, oui.

**Le sénateur Stewart:** Les administrateurs seront-ils engagés à mi-temps ou à plein temps? Seront-ils bien payés?

**M. Black:** Certains conseils d'administration peuvent être actifs sans pour autant se réunir plus souvent que celui de Bell Canada ou de la Banque de Nouvelle-Écosse. Les administrateurs peuvent se rencontrer tous les trimestres, ou une fois par mois. Cela ne les empêche pas d'être actifs. Ils fournissent les orientations en matière de politique, ils ne s'occupent pas de leur application. Je ne crois pas qu'un tel conseil d'administration coûterait particulièrement cher.

**Le sénateur Stewart:** Quelle part d'orientation y aura-t-il? Vous allez établir la règle selon laquelle les cadres doivent aller procéder à des vérifications dans le cas des compagnies membres, et préciser qu'ils doivent prévenir le conseil advenant qu'une compagnie possède trop de biens immobiliers ou que ses actifs soient trop concentrés dans quelque autre domaine. Est-ce qu'on n'a pas besoin de moins d'orientation politique et de plus de travail acharné sur le terrain?

**M. Black:** À l'heure actuelle, sénateur, certains demandeurs de la Confédération-vie, des clients, s'attendent à recevoir des chèques d'invalidité et des rentes de retraite de l'ordre de 3 000 \$ à 5 000 \$ par mois. Ils connaissent, à l'heure actuelle, des difficultés accablantes parce qu'ils ne touchent que 2 000 \$ par mois. Cela entraîne pour bon nombre d'entre eux des difficultés incroyables.

Nous avons besoin, selon moi, d'un conseil non politique, non gouvernemental qui peut se pencher sur la situation. Les membres de ce conseil peuvent décider d'apporter certaines innovations spéciales dans le cas de ces clients, parce que c'est la chose à faire. Si, dans le cadre de tout ce processus, une instance est assujettie à la politique et à l'ingérence du gouvernement, alors elle est beaucoup moins souple et beaucoup moins en mesure de faire ce qui est juste dans le cas des clients.

**Le sénateur Sylvain:** Vous prônez la même chose que j'ai prônée à maintes reprises, savoir que celui qui paie devrait avoir son mot à dire. Pour reprendre le vieux dicton: Qui paie a bien le droit de choisir.

Vous dites que si le conseil décide, soit pour préserver l'image de l'industrie, soit pour des motifs purement humanitaires, qu'il veut procéder ainsi, alors parfait, il peut le faire. Toutefois, il y a également un organisme de réglementation. Faisons une analogie avec votre propre société: vous êtes le vice-président directeur,



[Text]

claims department; you do not want that department to be totally independent of your control, because you do not know what they will do with the dollars that you are working hard to collect.

This is where I get a little anxious about some of the problems I foresee, problems to which you have alluded, with a regulator who says, "We will go through these four steps, and this is what will happen. If that does not work out the way we would like it and according our rules, then we hand the bill over to another party and let them pay the cost."

Does it make sense to you that it should be operated like that?

**Mr. Black:** I am a little concerned that we are getting into too much detail and losing sight of the objective. The objective is to have a CompCorp which can provide adequate protection to the customers. It should have the right to assess the companies to pay for it, and it should be run largely by an independent group of directors who are focused on doing the right thing for the customer.

Obviously, the directors' goal is to manage sensibly and not to be fiscally irresponsible. We do not want to turn this into a big problem area. I think that can be done by sensible people. Wise people will argue and come up with solutions; they will get it right most of the time, and get it wrong some of the time. That is okay. As long as they are focused on the right goal, it will work out.

**Senator Stewart:** That is reassuring.

**The Chairman:** Mr. Black, in fairness to the CDIC board of directors, I might make the observation that if you look at the list of the board of directors of the CDIC, you will discover that close to 75 per cent of the board is made up of independent directors. The only observation I am making is that there was an insinuation, upon which I think Senator Stewart picked up, that there might be an element of politics to the CDIC. The point I am making is that it is an insurance operation, much like CompCorp would be, whose board of directors consists of independent people.

**Mr. Black:** I did not want to infer or suggest that I thought CDIC was political, because I do not think it has been. What I want to say is that CompCorp, which is now run by industry people, should be run by some people who are not in the industry.

**The Chairman:** Some of the witnesses have suggested and, indeed, some of the senators have asked questions along the following lines: Do you think there ought to be limits prescribed by regulation on the percentage of assets that ought to be allowed to be invested in any sector, in particular real estate?

[Traduction]

l'organisme de réglementation, et vous avez un service d'indemnisation. Vous ne voulez pas que ce service soit complètement indépendant de votre contrôle, parce que vous ne savez pas ce qu'il va faire avec l'argent que vous gagnez durement.

Voilà ce qui me préoccupe un peu dans le cas de certains des problèmes que je prévois, des problèmes auxquels vous avez fait allusion, dans le cas d'un organisme de réglementation qui dit: «Nous allons faire les quatre choses suivantes, et voici ce qui va se produire. Si ça ne fonctionne pas de la façon dont nous le voulons et selon nos règles, alors nous allons envoyer la facture à quelqu'un d'autre et le laisser l'acquitter.»

À votre avis, un tel mode de fonctionnement a-t-il du bon sens?

**M. Black:** Je crains un peu que nous nous attachions trop à des détails et que nous perdions de vue l'objectif. L'objectif consiste à faire en sorte que la SIAP puisse offrir une protection adéquate aux clients. La société devrait avoir le droit d'imposer une cotisation aux sociétés pour qu'elles en assument le coût, et elle devrait être dirigée, pour une bonne part, par un groupe indépendant d'administrateurs qui ont pour objectif de faire ce qui est juste pour le client.

Manifestement, l'objectif des administrateurs consiste à gérer de façon intelligente et non pas à faire preuve d'irresponsabilité sur le plan financier. Nous ne voulons pas que tout cela devienne un énorme problème. Je crois que cela peut être fait par des gens raisonnables. Des personnes avisées vont discuter entre elles et trouver des solutions; la plupart du temps, cette solution sera bonne, quelquefois elle ne le sera pas. Ça ne pose pas de problème. Dans la mesure où ils mettent l'accent sur le même objectif, tout finira par s'arranger.

**Le sénateur Stewart:** C'est rassurant.

**Le président:** Monsieur Black, pour être juste en ce qui concerne le conseil d'administration de la SADC, j'aimerais faire remarquer que si vous jetez un coup d'oeil sur la liste des membres, vous constaterez que près de 75 p. 100 des membres du conseil sont des administrateurs indépendants. La seule chose que je veux faire ressortir, c'est qu'il y avait une insinuation, que le sénateur Stewart a relevée, je crois, selon laquelle certaines considérations politiques pouvaient jouer à la SADC. J'aimerais faire remarquer qu'il s'agit là d'une société d'assurance, semblable, à bien des égards, à ce que serait la SIAP, dont le conseil d'administration est composé d'administrateurs indépendants.

**M. Black:** Je ne veux aucunement laisser entendre que la SADC était animée, à mon avis, par des motifs politiques, parce que je ne crois pas que c'était le cas. Ce que je veux dire, c'est que la SIAP, qui est actuellement dirigée par des gens de l'industrie, devrait être dirigée par des gens qui ne sont pas de l'industrie.

**Le président:** Comme certains des témoins l'ont laissé entendre et, de fait, comme certains des sénateurs l'ont demandé: Croyez-vous qu'il y aurait lieu de prescrire, par voie réglementaire, des limites quant au pourcentage d'actifs qu'il serait possible d'investir dans un secteur donné, en particulier dans le secteur immobilier?

**[Texte]**

**Mr. Black:** I think that that is okay. You could create some limits. Let us not pretend for a moment that that constitutes adequate regulation. The world is so dynamic, and limits, once they are established, tend to be static. They do not become updated with the times.

The limits that are right for today will not be right in the year 2010. If someone said, "No more than 30 to 40 per cent of your assets are to be with real estate exposure," then that would be all right. But let us not pretend that that is regulation, because it is not.

Risk management is immensely complex. You need the kinds of roles that are anticipated for accountants, auditors and valuation actuaries. One of the recommendations made, I believe by Mr. Palmer, and one which we support, is the idea of an independent actuarial evaluation being done at the company's expense. Even though the actuary works within guidelines, there is a lot of latitude allowed. I think that it is a wise move to allow for independent actuarial valuations. It would be nice to have that whole activity done a little less secretly.

**The Chairman:** If limits like that were imposed, would that have any significant impact on the way your company does business?

**Mr. Black:** It might. It depends to a great degree on how they are written. One of the problems you have is that sometimes limits do inadvertent things. I will give you an example that would not apply, but it is the kind of thing that sometimes gets missed.

A large percentage of our assets is guaranteed by the Government of Canada. They are NHA mortgages. We feel good about those, but a superficially written restriction on real estate might say, "You cannot do that." That does not seem like a good idea. We feel good about those investments.

**The Chairman:** You feel good about them because they are the NHA mortgages which are backed 100 per cent. There is not a risk element associated with them.

**Mr. Black:** We feel that that is the lowest risk we have.

**The Chairman:** I ask the question because another witness provided us with information on the Canadian Company Asset Survey Allocation for 1993, which shows that your firm has 68 per cent of its investments in mortgages. I believe that 67 per cent is the figure which has been bandied about with Confederation Life. When a couple of us looked through at the table, we were somewhat surprised.

Since the number has been used, it might be useful for you to take this opportunity to explain why it is acceptable for you when it was not for Confederation Life.

**[Translation]**

**M. Black:** Je crois que cela est envisageable. Vous pourriez imposer certaines limites. Il ne faut pas s'imaginer un instant que cela constituerait une réglementation adéquate. Le monde est si dynamique que les limites, une fois établies, ont tendance à être statiques. Elles ne sont pas rajustées avec le temps.

Les limites qui conviennent à notre époque ne seront pas appropriées en l'an 2010. Si quelqu'un disait qu'au plus 30 p. 100 ou 40 p. 100 des actifs peuvent être investis dans l'immobilier, alors cela serait parfait. Mais ne nous imaginons pas qu'il s'agit là d'une réglementation, parce que ce n'est pas le cas.

La gestion du risque est une question extrêmement complexe. On a besoin du genre de rôles que peuvent jouer les comptables, les vérificateurs et les actuaires responsables de l'évaluation. Une des recommandations qu'a formulée, je crois, M. Palmer, et que nous appuyons, consiste à faire effectuer une évaluation actuarielle indépendante aux frais de la compagnie. Même si l'actuaire se conforme à certaines lignes directrices, il jouit d'une grande latitude. Je crois qu'il serait sage de permettre des évaluations actuarielles indépendantes. Il serait bien que toute cette activité soit effectuée de façon un peu plus transparente.

**Le président:** Si l'on imposait des limites comme celle-là, cela aurait-il des répercussions importantes sur la façon dont votre compagnie fait des affaires?

**M. Black:** Peut-être. Cela dépend pour une bonne part de la façon dont les limites sont énoncées. L'un des problèmes qui se pose, c'est que quelquefois, les limites ont des répercussions par inadvertance. Je vais vous donner un exemple qui ne pourrait pas s'appliquer dans le cas qui nous occupe, mais c'est le genre de chose à laquelle il arrive qu'on ne pense pas.

Une proportion importante de nos actifs est garantie par le gouvernement du Canada. Il s'agit d'hypothèques LNH. Nous avons un bon sentiment à leur sujet, mais une restriction imposée à l'égard des biens immobiliers rédigée de façon superficielle pourrait nous interdire certaines choses. Ça ne semble pas être une bonne idée. Pour notre part, nous avons un bon sentiment en ce qui concerne ces investissements.

**Le président:** Vous avez un bon sentiment parce que les hypothèques LNH sont garanties à 100 p. 100. Elles ne sont assorties d'aucun élément de risque.

**M. Black:** À notre avis, c'est le risque le plus faible auquel nous faisons face.

**Le président:** Je pose la question parce qu'un autre témoin nous a fourni des renseignements au sujet de l'enquête sur la répartition des actifs des sociétés canadiennes en 1993, qui révèle que votre société a investi 68 p. 100 de ses actifs dans l'immobilier. Je crois que le chiffre qui a circulé dans le cas de la Confédération-vie était 67 p. 100. Quand quelques-uns d'entre nous avons jeté un coup d'oeil sur ces chiffres, nous avons été quelque peu surpris.

Puisque le chiffre a été utilisé, il serait peut-être utile que vous profitiez de l'occasion pour expliquer en quoi cette proportion est acceptable dans votre cas alors qu'elle ne l'était pas pour la Confédération-vie.



[Text]

**Mr. Black:** That is because out of that 68 per cent, about 28 per cent is in Government of Canada guaranteed mortgages. We feel good about those.

**The Chairman:** In that sense, the 68 per cent is really 40 per cent.

**Mr. Black:** If you take the 40 per cent that we have in non-Government of Canada guaranteed mortgages, and the 1 per cent we have in real estate, you get a total of about 41 per cent. You will find that that is actually a little lower than the average for the large companies in terms of real estate exposure.

It is an example of where simplistically derived limits can miss the point. I am not opposed to limits, but they are dangerous. You cannot manage risks in that way. In order to manage risks, you need managers who are continuously being thoughtful.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Black. We appreciate your attendance here.

Senators, our final witness is Mr. Alan Furbacher, the Director of the Correct Group of Companies. Among other things, the Correct Group of Companies is involved in development and construction projects in the Toronto area. Mr. Furbacher would like to make some observations from the point of view of a business consumer.

Welcome, Mr. Furbacher. You know how the process works. Please proceed.

**Mr. Alan V. Furbacher, Director, The Correct Group of Companies:** Thank you, Mr. Chairman. I appreciate the opportunity to testify before you today. I would like to indicate the importance which I attach to your committee. I believe that it is very important for Canadians to be able to reestablish some confidence in our financial system, and I hope that your committee is heading in that direction.

I have asked to have my submission placed before you. In that submission, I have included a list of recommendations. I ask that all committee members ensure that they have a copy of that, because I will be referring to it.

I am here not only as a small-business person, but also as someone who had direct dealings with Confederation Life. I do not know whether any other real estate borrowers of Confederation Life have testified before you, but one of the companies which I represent was a real estate borrower.

Our company had a long-standing relationship with Confederation Life, a relationship in which there was mutual benefit. In other words, it did not lead to the downfall of Confederation Life. I believe that our relationship was a profitable one for Confederation Life over the 20-plus years that it existed.

I am sure that you have heard various types of testimony on specific dealings of Confederation Life. It is quite distressing to see institutions such as Confederation Life and Confederation

[Traduction]

**M. Black:** Parce que parmi les 68 p. 100, il y a 28 p. 100 d'actifs sous forme d'hypothèques garanties par le gouvernement du Canada. Nous n'avons aucune crainte à leur sujet.

**Le président:** Alors, en réalité, la proportion s'établit à 40 p. 100 plutôt que 68 p. 100.

**M. Black:** Si vous prenez les 40 p. 100 qui prennent la forme d'hypothèques non garanties par le gouvernement du Canada et la part de 1 p. 100 que nous possédons sous forme de biens immobiliers, vous obtenez au total environ 41 p. 100. Vous remarquerez que la proportion est, en fait, un peu plus faible que la proportion moyenne d'actifs que les grandes sociétés ont investis dans l'immobilier.

Voilà un exemple de la façon dont des limites établies de façon simpliste peuvent rater leur cible. Je ne suis pas opposé à des limites, mais elles sont dangereuses. Vous ne pouvez gérer des risques de cette façon. Pour gérer des risques, vous avez besoin de questionnaires qui réfléchissent constamment.

**Le président:** Merci, monsieur Black. Nous vous remercions de votre présence.

Sénateurs, notre dernier témoin est M. Alan Furbacher, directeur du *Correct Group of Companies*. Entre autres, ce groupe participe à des projets de lotissement et de construction dans la région de Toronto. Monsieur Furbacher aimerait formuler certaines observations du point de vue d'une entreprise cliente.

Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur Furbacher. Vous savez comment se déroulent nos audiences. Vous avez la parole.

**M. Alan V. Furbacher, directeur, The Correct Group of Companies:** Merci, monsieur le président. Je suis heureux d'avoir l'occasion de témoigner devant vous aujourd'hui. J'attache beaucoup d'importance aux travaux de votre comité. Je crois qu'il est très important pour les Canadiens d'être capables de regagner confiance en notre système financier, et j'espère que c'est dans cette voie que se dirige votre comité.

J'ai demandé que mon mémoire vous soit distribué. Dans ce mémoire, vous trouverez une liste de recommandations. Je demanderais à tous les membres du comité de s'assurer qu'ils en ont un exemplaire, parce que j'y ferai référence.

Je ne suis pas ici uniquement en qualité de directeur d'une petite entreprise. J'y suis également en qualité de personne qui a traité directement avec la Confédération-vie. Je ne sais pas si d'autres emprunteurs de la Confédération-vie dans le secteur immobilier ont témoigné devant vous, mais l'une des sociétés que je représente en était un.

Notre société entretenait depuis longtemps des relations avec la Confédération-vie, des relations mutuellement profitables. En d'autres termes, ce ne sont pas ces relations qui ont entraîné la faillite de Confédération-vie. Nous croyons que nos relations ont été profitables pour la Confédération-vie pendant plus de 20 ans.

Je suis convaincu que vous avez entendu divers genres de témoignages au sujet de transactions spécifiques avec la Confédération-vie. Il est passablement pénible de voir des



[Texte]

Trust go down, especially when it received "A" ratings within the last two or three years.

That, of course, sets off alarm bells and touches on confidence in the entire financial community with regard to not only how this happened, but also to how this affects other financial institutions.

For consumers, borrowers, and business people, it has been distressing to see an institution such as this go down after having built a positive relationship with it. In a less than hospitable climate, they will now have to arrange for bank loans and other types of financing arrangements.

The pendulum has swung from one side to the other. My business dealings are in the construction and development industry, and I have great concerns about being able to continue in this industry and about being able to borrow funds. This is also the situation for the small business community.

I would like to draw to your attention National Trust's annual report, which I have enclosed with my submission. I listened with interest yesterday to Mr. Palmer and to some of the other witnesses when they spoke about disclosure and the public's ability to read and understand financial reports. The report before you is the 1993 annual report. The front cover of this report reads "National Trust". Most of us know National Trust as a bank that has branches throughout the country.

I am concerned about the basics of information. I am not an expert on the financial community, nor do I represent a special interest group. I am merely making observations as an individual.

The first observation that I will make is that this report is entitled "National Trust". Whose annual report is this? Is this National Trust's annual report, or is this the report of National Trustco, a consolidation of various companies within the National Trustco group? On page 20 of this report, we find that it is really a consolidation of National Trustco.

The concern of an average individual is whether there is any financial information at all with respect to National Trust Company, the company with which the regulators with whom we have been discussing these matters, and about whom we have had discussions, would be dealing.

What we have here is a consolidation of information on six companies. It is very difficult for the average consumer, and perhaps even the sophisticated individual, to determine from this annual report whether there is any concise financial information on National Trust.

These basic concerns must be dealt with and quantified in the recommendations which your committee may be making. It is critical that the average consumer have access to basic information. Disclosure of this information in some format, whether in an

[Translation]

institutions comme la Confédération-vie et *Confederation Trust* faire faillite, particulièrement après qu'elles ont obtenu une cote A au cours des deux ou trois dernières années.

Une telle situation déclenche évidemment un système d'alarme et provoque une crise de confiance dans l'ensemble de la communauté financière: On se demande non seulement comment une telle chose a pu se produire, mais également quelle incidence aura cette situation sur d'autres institutions financières.

Les consommateurs, les emprunteurs et les gens d'affaires qui avaient établi avec cette institution des relations favorables ont été bouleversés de la voir faire faillite. Dans un climat économique assez peu favorable, ils devront maintenant obtenir des prêts bancaires ou prendre d'autres genres de dispositions de financement.

On a assisté à un retour du pendule. Dans mon cas, les transactions commerciales se font dans le secteur de la construction et du lotissement, et je crains fort d'avoir de la difficulté à poursuivre mes activités dans ce secteur et à parvenir à emprunter de fonds. C'est également la situation dans laquelle se retrouvent les petites entreprises.

J'aimerais attirer votre attention sur le rapport annuel du Trust National, qui est joint à mon mémoire. J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt, hier, M. Palmer et certains des autres témoins qui parlaient de la divulgation ainsi que de la capacité, pour le public, de lire et de comprendre des rapports financiers. Le rapport devant vous est le rapport annuel de 1993. Sur la couverture, on peut lire «Trust National». La plupart d'entre nous savons que le Trust National est une banque qui compte des succursales dans tous les coins du pays.

Je suis préoccupé par l'information de base. Je ne suis pas un expert de la communauté financière, et je ne représente aucun groupe d'intérêt. Je me contente de formuler des observations à titre personnel.

D'abord, j'aimerais faire remarquer que le rapport est intitulé «Trust National». De quel rapport annuel s'agit-il? S'agit-il du rapport annuel du Trust National, ou du rapport de National Trustco, un regroupement de diverses compagnies? À la page 20 du rapport, nous constatons qu'il s'agit, de fait, du regroupement de National Trustco.

Une personne ordinaire se demande si on y trouve des renseignements financiers concernant la compagnie Trust National, soit une société avec laquelle traitent les responsables de la réglementation avec qui nous avons abordé la question et au sujet de laquelle nous avons tenu des discussions.

Ce que nous avons devant nous, ce sont des renseignements consolidés ayant trait à six compagnies. Il est très difficile pour le consommateur moyen et peut-être même pour une personne avertie de déterminer, en se fondant sur ce rapport annuel, s'il existe des renseignements financiers concis portant sur le Trust National.

Ces préoccupations de base doivent être abordées et pondérées dans les recommandations que formulera votre comité. Il est essentiel que le consommateur moyen ait accès aux renseignements de base. La divulgation de ces renseignements, sous

## [Text]

annual report or some other format that is readily available, is critical.

Some parallels can be drawn. Recently, we have seen many failures — the failure of Standard Trust, Confederation Life, Confederation Trust, Royal Trust and Central Guaranty. There are recurring themes, and they deal with information.

I have also put before you an article entitled "A Loss of Trust". In this article, there are quotations from involved individuals with respect to the importance of disclosure and how lack of disclosure may have contributed, in some ways, to the problems we now have.

We have heard a number of people talk about these various institutions in a post-mortem type of scenario. I am advocating that we deal with the living and make changes which will result in the prevention of future failures.

Yesterday, Mr. Palmer said that he wanted to minimize the losses. I differ with Mr. Palmer. I believe that it is more important to prevent failures, thus not have to deal with the losses. The information which I have put before you in this annual report with respect to disclosure is important for consideration, especially with respect to the general public.

I see some parallels between the problems we have seen with Standard Trust and some actions the CDIC has taken; specifically, suing the remnants to try to recover some losses, and a problem I currently have with National Trust Company.

Some of the parallels which I want to draw to your attention deal with controlling shareholders, lack of corporate governance with respect to similar or same boards with respect to National Trustco and National Trust Company, and loans which could be construed as improper, some of which are greater than 75 per cent. The CDIC has said that one of the reasons it is pursuing the remnants of Standard Trust is because there were loans which were greater than 75 per cent.

Some of the comparisons I am drawing exist today with respect to some of the living institutions. In specific, I have had problems with National Trust which relate to partnerships, 100 per cent financing, and various other comparisons which I have brought to your attention.

The problems also relate to the regulators. I have talked to the regulators. I have gone to all of the regulators and the door has been slammed in my face by most of them in a very direct way.

I forwarded some very specific concerns to the provincial body of OSFI, the loan and trust people. We wrote a number of letters and had meetings with the director and superintendent of this loan and trust regulator. One door after another was slammed in my

## [Traduction]

quelque forme que ce soit, dans un rapport annuel ou dans un autre document facilement accessible, est primordiale.

Il est possible d'établir certains parallèles. Récemment, nous avons assisté à de nombreuses faillites, celles de *Standard Trust*, de *Confédération-vie*, de *Confédération Trust*, du *Trust Royal* et de *Central Guaranty*. Il s'agit de thèmes récurrents, et ils ont trait à l'information.

J'ai également fait placer devant vous un article intitulé «*A Loss of Trust*». Dans cet article, on cite des personnes qui ont été mêlées à ces affaires et parlent de l'importance de la divulgation et de la façon dont l'absence de divulgation de renseignements peut avoir contribué, de diverses façons, aux problèmes que nous connaissons maintenant.

Nous avons entendu un certain nombre de personnes parler de ces diverses institutions dans le cadre d'une analyse rétrospective. Je préconise que nous nous attachions à ce qui se passe et que nous apportions des changements qui permettront de prévenir des faillites futures.

Hier, M. Palmer a déclaré qu'il voulait réduire les pertes au minimum. Je ne suis pas de cet avis. Je crois qu'il est plus important de prévenir les faillites, de façon à ne pas avoir à faire face aux pertes. Il importe d'étudier les renseignements que j'ai placés devant vous dans ce rapport annuel au regard de la divulgation, particulièrement en ce qui concerne le grand public.

À mon avis, il existe certains parallèles entre les problèmes que nous avons connus avec *Standard Trust* et certaines mesures qu'a prises la SADC; plus précisément, tenter des poursuites contre les vestiges de la société pour essayer de recouvrer certaines pertes, ainsi qu'un problème que me pose actuellement la compagnie Trust National.

Certains des parallèles sur lesquels j'aimerais attirer votre attention ont trait aux actionnaires majoritaires, à l'absence de régie d'entreprise, à des conseils d'administration similaires ou identiques dans le cas de la compagnie Trust National et de National Trustco, et des prêts que l'on pourrait considérer comme abusifs, certains représentant plus de 75 p. 100 de la valeur de l'actif. La SADC a affirmé que l'une des raisons pour lesquelles elle intentait des poursuites contre les vestiges de *Standart Trust*, c'est que certains prêts correspondaient à plus de 75 p. 100 de la valeur de l'actif.

Quelques-unes des comparaisons que j'établis se retrouvent aujourd'hui dans certaines des institutions qui exercent toujours leurs activités. En particulier, certains problèmes auxquels j'ai fait face dans le cas du Trust National avaient trait à des partenariats, à du financement intégral et à divers autres éléments que j'ai portés à votre attention.

Les problèmes sont également liés aux responsables de la réglementation. J'ai parlé à ces responsables, Je me suis adressé à chacun d'eux, et la plupart m'ont fermé la porte au nez d'une façon très directe.

J'ai communiqué certaines préoccupations très spécifiques au bureau provincial du BSIF, les responsables des sociétés de prêt et des sociétés de fiducie. Nous avons écrit un certain nombre de lettres et avons rencontré le directeur et le surintendant de cet



[Texte]

face, and the regulators advised me that they were not going to pursue this matter because of litigation which ensued from this.

I was tremendously frustrated, because I had nowhere to turn. I went to the CDIC, to the OSC and to the TSE. I talked to Mr. Sabourin and various other people. The CDIC was quite polite, as was the OSC. The loan and trust regulators completely closed the door in my face. I went from one to another of the TSE people and was told at the end of the day that they would not conduct any investigations. We have living examples of problems that could be cured by some of the recommendations that I am making, the primary one being disclosure.

In my case, there was a partnership. There were a number of areas where the line was crossed, unbeknownst to me at the time. Because of this, I believed that I had grounds to approach the regulators, and I believed that the regulators had a mandate to deal with this. I was very disappointed with the results.

I would now like to talk about the role of the auditors. I feel very strongly that the auditors should take a larger role, even to the extent of dealing with the annual reports of financial institutions. I believe that the auditors should read all of the annual reports, in an effort to ensure that they are consistent with the actions of the institution. I believe that the auditors can and do play a central role with respect to existing financial institutions.

The CDIC has advised me that they take their cue from the provincial or federal regulators. I believe that the CDIC should decide whether they have a mandate to proceed on their own. If they decide that they do, then they should take action when they have concerns. If they do not believe that they have such a mandate, then that should be clarified.

I believe that corporate governance should be absolutely mandatory with respect to directors.

My recommendations have, in part, ensued from the public interest issues about which we have all been talking. I have listed six recommendations which I believe will assist in preventing or reducing future problems.

**The Chairman:** Thank you for your comments, Mr. Furbacher. Of course, you realize that we will not ask questions or comment on the issues you raised which are now the subject of litigation.

I will make a couple of comments on your six recommendations, before asking if any other senator has questions. I will comment on the recommendations sequentially.

Your first recommendation is the need to provide financial information in a form that is useful to people. The annual report which you provided is helpful. A number of witnesses, both in these hearings and in our hearings in May and June, have

[Translation]

organisme de réglementation. Dans tous les cas, on m'a fermé la porte au nez, et les responsables des organismes de réglementation m'ont informé qu'ils n'allaient pas donner suite à la question à cause des litiges éventuels qui en découlaient.

J'étais en proie à une frustration extrême, parce que je n'avais personne vers qui me tourner. Je me suis adressé à la SADC, à la CVMO et à Bourse de Toronto. J'ai parlé à M. Sabourin et à diverses autres personnes. Les responsables de la SADC ont été très polis, tout comme ceux de la CVMO. L'organisme de réglementation des sociétés de prêt et de fiducie m'a fermé la porte au nez. Les responsables de la Bourse de Toronto m'ont renvoyé de l'un à l'autre, et à la fin de la journée, on m'a annoncé qu'on ne procéderait pas à une enquête. Nous avons des exemples concrets de problèmes qui pourraient être corrigés grâce à l'application de certaines des recommandations que je formule, et le principal tient à la divulgation.

Dans mon cas, il y avait un partenariat. Dans un certain nombre de domaines, la frontière était perméable, même si je n'en savais rien à l'époque. C'est pourquoi je croyais avoir des motifs suffisants pour m'adresser aux responsables de la réglementation, et je croyais que ces derniers avaient le mandat de régler cette question. Les résultats m'ont beaucoup déçu.

J'aimerais maintenant parler du rôle des vérificateurs. J'estime vraiment que les vérificateurs devraient assumer un rôle plus important, même au point de s'occuper des rapports annuels des institutions financières. Je crois que les vérificateurs devraient lire tous les rapports annuels pour s'assurer qu'ils sont conformes à la réalité de l'institution. Je crois que les vérificateurs sont capables de jouer un rôle central en ce qui a trait aux institutions financières existantes et qu'ils le font effectivement.

La SADC m'a informé du fait qu'elle attendait le signal des organismes de réglementation provinciaux ou fédéraux. Je crois que la SADC devrait décider si oui ou non elle a le mandat d'agir de son propre chef. Si elle décide que c'est le cas, alors elle devrait prendre les mesures qui s'imposent lorsque certaines préoccupations sont soulevées. Si elle estime ne pas avoir un tel mandat, alors il conviendrait de le préciser.

Je crois que les administrateurs doivent être tenus, obligatoirement, d'appliquer une régie d'entreprise.

Mes recommandations découlent, en partie, des questions d'intérêt public dont nous avons tous parlé. J'ai formulé six recommandations qui, à mon avis, devraient contribuer à prévenir ou à réduire les problèmes futurs.

**Le président:** Merci de vos observations, monsieur Furbacher. Évidemment, vous savez que nous ne poserons pas de questions ni ne formulerons de commentaires au sujet des questions que vous avez soulevées, car elles font maintenant l'objet de litiges.

Je ferai quelques commentaires au sujet de vos six recommandations, avant de demander si d'autres sénateurs ont des questions. Je m'attache aux recommandations dans l'ordre.

Votre première recommandation a trait à la nécessité de fournir des renseignements financiers sous une forme qui soit utile au public. Le rapport annuel que vous avez fourni est utile. Un certain nombre de témoins qui ont comparu aux audiences que



## [Text]

observed that consolidated reporting can often mask serious problems and that requiring financial subsidiaries to be reported in an unconsolidated fashion from the holding company is a useful idea. The illustrative example which you gave us today is helpful in that regard.

Your second recommendation deals with the need for the regulators to intervene earlier. Virtually, every witness, if not all of them, has made a plea for exactly the same kind of increase in powers for regulators. There has been some debate on what those powers ought to be and who ought to use them, but the need has certainly been argued.

Your third recommendation is for restrictions on the distribution of investments within the investment portfolio. That has been argued by some witnesses, although Mr. Black argued earlier this morning that if there are going to be restrictions, they ought to have some degree of flexibility. They should not be cast-in-stone type rules, which has also been argued by everyone.

You talk about the need for greater corporate accountability. A number of witnesses and a number of senators, notably Senator Stewart, have had a number of questions and comments in that regard.

Your fifth recommendation deals with the dividing line between the regulator and the insurer. That has also been discussed. We have not dealt with, nor can we, the issue of the dividing line between the federal regulator and provincial regulator. We are looking at federal legislation and we cannot deal with that problem. That is not unique to the financial services sector, but, in fact, applies to a variety of public policy areas.

Your sixth and final recommendation deals with the creation of an advocacy organization. Would you elaborate on that? That is an idea we have not heard before, and it would be worthwhile to have you explain, in a bit more detail, what you mean by that.

**Mr. Furbacher:** I am suggesting that every system works well when there are checks and balances. I referred to my specific problems earlier. I referred to those, not to elicit a responding comment on litigation in which I may be involved, but to indicate the frustration which is experienced when you approach a regulator.

My problems also involved the federal regulator. I approached the federal regulator and was passed off from the federal regulator to the provincial regulator, because there was an overlap. It was felt, in my case, that it should be dealt with by the provincial regulator first.

## [Traduction]

nous tenons actuellement et aux audiences que nous avons tenues en mai et en juin ont fait remarquer que les rapports consolidés peuvent souvent occulter des problèmes graves, et il serait utile d'obliger les filiales d'institutions financières à soumettre des rapports distincts de ceux de la société de portefeuille. L'exemple que vous nous avez fourni aujourd'hui pour illustrer cette situation est utile à cet égard.

Votre deuxième recommandation a trait à la nécessité que l'organisme de réglementation intervienne plus rapidement. Pratiquement tous les témoins, voire tous, ont réclamé le même accroissement des pouvoirs dont jouissent les organismes de réglementation. Certaines discussions ont porté sur la nature de ces pouvoirs et sur l'instance qui devrait les utiliser, mais on a certainement fait valoir les besoins qui se font sentir à cet égard.

Votre troisième recommandation a trait à l'imposition de certaines restrictions quant à la répartition des investissements dans le portefeuille d'investissement. Certains témoins ont fait valoir le même argument, mais M. Black a allégué plus tôt ce matin que s'il devait y avoir des restrictions, elles devraient s'assortir d'une certaine souplesse. Elles ne devraient pas être coulées dans le bronze, et presque tous les participants aux audiences s'entendaient là-dessus.

Vous parlez de la nécessité d'imposer une plus grande reddition de compte aux sociétés. Un certain nombre de témoins et de sénateurs, particulièrement le sénateur Stewart, ont formulé des questions et des observations à ce sujet.

Votre cinquième recommandation s'attache à la frontière entre l'organisme de réglementation et l'assureur. Cette question a également fait l'objet d'un débat. Nous ne nous sommes pas attachés (car il ne nous est pas possible de le faire) à la question du partage des pouvoirs entre l'organisme fédéral et provincial de réglementation. Nous nous attachons à la législation fédérale et ne pouvons traiter de ce problème. La situation n'est pas le propre du secteur des services financiers; de fait, elle s'applique à une diversité de secteur de la politique publique.

Votre recommandation finale, la sixième, a trait à la création d'un organisme de défense de droits. Pourriez-vous fournir de plus amples précisions à cet égard? C'est là une idée nouvelle, et il vaudrait la peine de vous demander d'expliquer, de façon un peu plus détaillée, ce que vous entendez par là.

**M. Furbacher:** À mon avis, tout le système fonctionne bien quand il existe des mécanismes de vérification et de contrôle. J'ai fait allusion plus tôt à mes propres problèmes. J'y ai fait allusion non pas pour obtenir des observations au sujet du litige auquel je suis partie, mais pour mettre en lumière la frustration que l'on éprouve lorsqu'on consulte un organisme de réglementation.

L'organisme de réglementation fédéral est également à la source de mes problèmes. Je me suis adressé à l'organisme de réglementation fédéral, qui m'a renvoyé à l'organisme de réglementation provincial, parce que les sphères de compétence se chevauchaient. Dans mon cas, on estimait que l'organisme de réglementation provincial devait d'abord étudier la question.

[Texte]

However, my concerns are accountability with respect to the regulator. In this respect, if there were an independent advocacy organization which would represent the needs of the consumer and business people and did not have any other ties, then that might provide checks and balances for advancement of some of the claims.

In general, I do not think it is fair to say that there is the court process on one side and the regulators on the other. There are many people who do not have the financial capability to deal with matters in the court. I am sure there are people who are frustrated because of perceived inaction by the regulators. I dare say that many people do not even know who to approach when they run into a problem.

In this respect, I believe that some sort of advocacy organization to deal primarily with the financial sector would be beneficial to all Canadians.

**The Chairman:** It would be an advocacy group that would effectively represent depositors in deposit-taking institutions and purchasers of products of insurance companies?

**Mr. Furbacher:** Yes, and I am not necessarily saying that it should be on an adversarial level. There could be a lot of benefits on a liaison-cooperative level as well. There could be checks and balances with respect to general overall concerns of the majority.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Furbacher. We appreciate your appearance here today.

**Senator John Sylvain (Deputy Chairman)** in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we will now move to our consideration of Bill C-11, an Act to amend the Excise Act, the Customs Act and the Tobacco Sales to Young Persons Act.

Our first, Mr. Jerry Korchinski, Director of UNICIG Canada Inc., will introduce his colleague.

**Mr. Jerry Korchinski, Director, UNICIG Canada Inc.:** Mr. Chairman, with me today is my partner, Mr. Joey Steckler, who will make our presentation.

**Mr. Joey Steckler, UNICIG Canada Inc.:** Mr. Chairman and members of the committee, UNICIG is a Canadian corporation with its head office in Edmonton. We have the exclusive rights to manufacture, market and distribute the UNICIG dispenser and tobacco products in Canada. Our intent is to offer the sale of cigarettes one at a time or two for a dollar coin from a vending machine.

This concept was conceived by Mr. Ron Laidlaw of Scottsdale, Arizona, who himself is a Canadian. Approximately two years ago, while talking to his children, Mr. Laidlaw decided he had to do something to curtail his wife's habitual chain smoking problem. He and his children thought it was too convenient for his wife to have a cigarette when there was always an open package

[Translation]

Toutefois, je suis préoccupé par la responsabilité de l'organisme de réglementation. À ce chapitre, s'il existait un organisme de défense des droits indépendant qui faisait valoir les besoins du consommateur et des gens d'affaires, tout en étant indépendant, alors il serait peut-être possible de mettre en place les mécanismes de vérification et de contrôle qui permettent de régler certaines des réclamations.

En général, je ne crois pas qu'il soit juste de dire que l'on a le choix de recourir au processus judiciaire ou aux organismes de réglementation. Nombre de gens n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour s'adresser aux tribunaux. Je suis convaincu que certaines personnes sont frustrées par l'inaction qu'elles perçoivent de la part des organismes de réglementation. J'oserais dire que nombre de gens ne savent même pas à qui s'adresser lorsqu'ils ont un problème.

À ce sujet, je crois que l'existence d'un certain genre d'organisme de défense des droits qui s'attacherait principalement au secteur financier serait bénéfique pour tous les Canadiens.

**Le président:** Il s'agirait d'un groupe de défense des droits qui représenterait, dans les faits, les déposants dans les institutions de dépôt ainsi que les personnes qui achètent les produits de compagnies d'assurance?

**M. Furbacher:** Oui, et je ne dis pas nécessairement que le processus devrait être axé sur la confrontation. Il pourrait aussi être très avantageux d'établir une liaison et une coopération. Les mécanismes de vérification et de contrôle en place s'appliqueraient aux préoccupations générales de la majorité des gens.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Furbacher. Nous vous remercions d'avoir comparu devant nous aujourd'hui.

**Le sénateur John Sylvain (vice-président)** occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nous allons maintenant passer à l'examen du projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi sur l'accise, la Loi sur les douanes et la Loi sur la vente du tabac aux jeunes.

Notre premier témoin, M. Jerry Korchinski, directeur d'UNICIG Canada Inc., va présenter son collègue.

**M. Jerry Korchinski, directeur d'UNICIG Canada Inc.:** Monsieur le président, je suis accompagné de mon associé, M. Joey Steckler, qui présentera notre exposé.

**M. Joey Steckler, UNICIG Canada Inc.:** Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du comité, UNICIG est une société canadienne dont le siège social se trouve à Edmonton. Nous avons les droits exclusifs de la fabrication, de la mise en marché et de la distribution des distributrices et des produits du tabac UNICIG au Canada. Nous avons l'intention de vendre des cigarettes à l'unité ou deux pour 1 \$ à l'aide de distributrices.

Le père de ce concept est M. Ron Laidlaw, de Scottsdale, en Arizona, qui est lui-même un Canadien. Il y a environ deux ans, pendant qu'il parlait à ses enfants, M. Laidlaw a décidé qu'il devait faire quelque chose pour réduire le problème de tabagisme de sa femme: en effet, elle avait l'habitude de fumer des cigarettes à la file. Lui et ses enfants ont pensé qu'il était trop pratique que



*[Text]*

lying around. He built a rough version of what we now have as a single dispenser and located it in a far corner of the house. This allowed her to get only one cigarette. She no longer always had an open package lying around. This helped her to limit her smoking. We thought, even for two non-smokers, that this was a great idea and wanted the Canadian adult smoker to benefit from it.

We were disappointed to learn of Bill C-11. We do agree that we must try to keep tobacco products from minors, but we do not agree with limiting tobacco sales to packages of 20 or more as a solution.

If I may, I would like to draw a comparison with the liquor industry which has similar concerns. If an adult having meal at a licensed restaurant wanted a beer or a cocktail and was told he or she had to buy a full case of 24 beers or a 26-ounce bottle of liquor, that would, undoubtedly, cause a problem. If smoking is addictive in the way that food might be to certain persons with weight problems, why should we force them to buy more than would satisfy their immediate craving?

We think of our product as being a part of a smoker's diet. It will help the person cut down. We would not encourage a person with a weight problem to purchase a case lot of potato chips when perhaps one, small serving would satisfy his craving. If we passed a law forcing Canadians to buy alcohol in case lots would anyone suggest that would cause them to drink less?

If our concern is the availability of tobacco products to children perhaps we should consider selling them through licensed establishments such as liquor stores and not at corner gas stations.

Limiting the size of a package of cigarettes, will have only a minimal effect on the availability of cigarettes to children. That should not be the only consideration at the cost of banning our sales concept to Canadian adults whom we feel would greatly benefit by it.

I should also like to bring to your attention the fact that our product has a generic label with a health warning and a stamp on it. We have negotiated to have the product and equipment manufactured through our facility in Edmonton. Interest has also been expressed in supplying other countries. This will generate many jobs in Edmonton as well as benefit the Canadian smoker who may be trying to cut down or quit smoking.

**Mr. Korchinski:** I should like to draw your attention to the packaging we intend to use. I have with me a prototype of the type of tube we intend to use. No brand name will appear on the tube; just the word "cigarette". It will be wrapped in cellophane,

*[Traduction]*

sa femme puisse fumer une cigarette toutes les fois où elle trouvait un paquet quelque part dans la maison. Il a construit une version rudimentaire de la distributrice à l'unité que nous avons réalisée et l'a installée à l'autre bout de la maison. Ainsi, elle ne pouvait obtenir qu'une cigarette à la fois. Elle n'avait plus un paquet ouvert à sa portée. Cela l'a aidée à réduire sa consommation. Nous avons pensé, même si aucun de nous ne fume, qu'il s'agissait là d'une excellente idée, et nous voulions que le fumeur adulte canadien puisse en bénéficier.

Nous avons été déçus d'apprendre l'existence du projet de loi C-11. Nous convenons du fait qu'il faut restreindre l'accès des mineurs aux produits du tabac, mais nous ne croyons pas que le fait de limiter les ventes de tabac à des paquets de 20 cigarettes ou plus constitue une solution.

Si vous me le permettez, j'aimerais établir une comparaison avec l'industrie des spiritueux, qui éprouve des préoccupations analogues. Si un adulte qui prend un repas à un restaurant licencié commandait une bière ou un cocktail et qu'on l'informait qu'il devait acheter une caisse de 24 bières ou une bouteille d'alcool de 26 onces, cela causerait manifestement un problème. Si le tabagisme entraîne la même dépendance que des aliments, dans le cas de personnes ayant des problèmes de poids, pourquoi devrions-nous forcer les gens à acheter plus qu'il n'en faut pour satisfaire leur envie immédiate?

Nous voyons notre produit comme un produit de régime destiné aux fumeurs. Il pourra aider la personne à réduire sa consommation. Nous n'encouragerions pas une personne ayant un problème de poids à acheter une caisse de croustilles quand un petit sac, peut-être, pourrait calmer son envie. Si nous adoptons une loi forçant les Canadiens à acheter de l'alcool à la caisse, est-ce que quelqu'un dirait que cela les incitera à boire moins?

Si nous nous préoccupons de ne pas rendre les produits du tabac accessibles aux enfants, alors peut-être devrions-nous envisager de les vendre par l'entremise d'établissements licenciés, un peu comme les magasins de la société des alcools, plutôt que dans des postes d'essence.

Le fait de limiter la taille d'un paquet de cigarettes n'aura qu'un effet minime sur l'accessibilité des cigarettes pour les enfants. Cela ne devrait pas être la seule considération, car alors on interdirait ainsi notre concept de vente aux adultes canadiens qui, à notre avis, pourraient grandement en bénéficier.

J'aimerais également porter à votre attention le fait que notre produit est muni d'une étiquette générique portant un avertissement et un timbre. Nous avons mené des négociations pour faire en sorte que le produit et le matériel soient fabriqués dans notre usine d'Edmonton. Nous sommes également intéressés à approvisionner d'autres pays. Une telle éventualité créera de nombreux emplois à Edmonton et profitera au fumeur canadien qui peut être en train d'essayer de réduire sa consommation ou de s'arrêter de fumer.

**M. Korchinski:** J'aimerais attirer votre attention sur l'emballage que nous avons l'intention d'utiliser. J'ai apporté avec moi un prototype du genre de tube que nous prévoyons utiliser. Le tube ne porte aucune marque commerciale. Seul le mot «cigarette» y est



## [Texte]

and, for provincial tax reasons, there will be the appropriate tariff strip. We plan to address tax issues with the tax departments, both federally and provincially, once we get to the stage of distribution. In this way, we have also limited advertising. We feel it is unnecessary to advertise tobacco products.

We visualize these single-cigarette machines being placed in lounges. The locations of the machines will be in keeping with the code which covers the location of normal vending machines for tobacco products.

At this time Nova Scotia and Ontario have exemptions covering the sale of tobacco products through vending machines. We have much work to do to get our product into those provinces under their provincial laws, but we hope our machines will be installed in lounges which are accessible to people of legal drinking age. In that way, minors will not have access to this type of tobacco sale.

The only test market was in the United States, and that proved to be successful, otherwise the inventor would not be trying to market his product in Canada through us.

We have begun to attempt to set up a distribution network in Canada. We have had a somewhat successful response. Negotiations are continuing, subject to this bill being passed or rejected.

I would be pleased to answer any questions you may have.

**Senator Stewart:** You used the word "successful" twice. Do you mean successful as a business venture or successful as a means of reducing the use of tobacco? Perhaps you mean both.

**Mr. Korchinski:** We are trying to portray both.

Some machines are in operation in Western Canada, but they are not operated by us. We are not concerned with those because they are not operating properly.

In the test market, the sales of cigarettes in each machine varied from two packages of cigarettes to ten packages of cigarettes per week. If 50 per cent of those purchases represents a package of 25 not bought, that is what we would call a "success" in reducing tobacco consumption.

**Senator Stewart:** Are you saying that, as a business venture, it would not go in the red?

**Mr. Korchinski:** Yes.

**Senator Stewart:** At the same time, you say that the figures suggest, on the basis of certain assumptions, that the availability of one cigarette means that 19 are not bought?

**Mr. Korchinski:** Yes, and not smoked.

## [Translation]

inscrit. Il sera revêtu de cellophane et, à des fins fiscales dans les provinces, l'ensemble portera le timbre fiscal approprié. Nous prévoyons nous attacher aux questions fiscales avec les ministères compétents, au fédéral et au provincial, une fois que nous en serons rendus à l'étape de la distribution. Ainsi, la publicité sera également limitée. À notre avis, il n'est pas nécessaire de faire de la publicité sur les produits du tabac.

Nous croyons que ces distributrices de cigarettes à l'unité devraient être placées dans des salons. L'emplacement de la distributrice sera conforme aux dispositions du code qui s'applique aux distributrices habituelles de produits du tabac.

À l'heure actuelle, la vente de produits du tabac au moyen de distributrices fait l'objet d'une exemption en Nouvelle-Écosse et en Ontario. Il y aura beaucoup à faire pour obtenir que nos produits soient vendus dans ces provinces, compte tenu des lois provinciales, mais nous espérons que nos machines seront installées dans les salons accessibles à des gens ayant l'âge légal pour boire. Ainsi, les mineurs n'auront pas accès à ce type de vente des produits du tabac.

Nous avons mis notre produit à l'essai uniquement aux États-Unis, et l'expérience a connu du succès, autrement l'inventeur n'essaiera pas de commercialiser son produits au Canada par notre entremise.

Nous avons commencé à essayer d'établir un réseau de distribution au Canada. Là encore, nous avons connu du succès. Les négociations se poursuivront, selon que le projet de loi est rejeté ou non.

Je serai heureux de répondre à toute question vous voudrez bien me poser.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez utilisé deux fois l'expression «connu du succès». Parlez-vous de succès commercial ou de succès lorsqu'il s'agit de réduire la consommation de tabac? Peut-être voulez-vous dire les deux?

**M. Korchinski:** Nous essayons de réaliser les deux objectifs.

Certaines distributrices sont utilisées dans l'Ouest du Canada, mais ce n'est pas nous qui les administrons. Ces machines ne nous inquiètent pas, parce qu'elles fonctionnent mal.

Dans le marché où les distributrices ont été mises à l'essai, la vente de cigarettes, pour chaque machine, oscillait entre deux paquets de cigarettes et dix paquets de cigarettes par semaine. Si 50 p. 100 de ces achats signifient que la personne n'a pas acheté un paquet de 25 cigarettes, nous estimons qu'il s'agit d'un succès sur le plan de la réduction de la consommation du tabac.

**Le sénateur Stewart:** Êtes-vous en train de dire que, sur le plan commercial, l'entreprise ne serait pas déficitaire?

**M. Korchinski:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** En même temps, vous dites que les chiffres laissent supposer, si on se fonde sur certaines hypothèses, que le fait qu'on puisse se procurer une cigarette suppose que 19 autres ne seront pas achetées?

**M. Korchinski:** Oui, et elles ne seront pas fumées.

[Text]

**Senator Stratton:** To your knowledge, is this type of dispenser operating in any other country?

**Mr. Korchinski:** I know that negotiations are ongoing.

In early August, we went to Arizona, saw the product, and got the spiel from Mr. Laidlaw, the inventor. He is setting up a worldwide distribution network. I believe he has had eight patents approved and four are pending, although I would ask that you not quote me on those numbers.

This concept has been in the works for two or three years. On September 1, he decided to market this concept through distributors. To take the load off of the manufacturing end, we have been in negotiations to supply the UK from Canada.

We would like to have numbers for you with respect to where these machines are and how they are operating, but the concept is so new that figures are not available.

**Senator Stratton:** You stated quite clearly that the location of these vending machines would be inaccessible by minors.

**Mr. Korchinski:** The target location for this machine is in licensed establishments and only licensed establishments. With respect to our province, in order to have a vending machine for tobacco products, you must meet three pages of criteria. The machines must be installed in an establishment to which minors have no access.

In Alberta there are video lottery terminals. If an establishment is allowed to have one of those, it is allowed to have a cigarette machine. Minors do not have access to those area.

**Senator Stratton:** Being a reformed smoker, I cannot voice an opinion as to whether this concept would be an aid for anyone who wanted to quit or not. I do recall, though, as a kid, the corner grocery store selling cigarettes to me; two for a nickel. That is how I got hooked. I could not afford 25 cents for a package of cigarettes, but I could afford two for a nickel.

**Senator Perrault:** That very thought occurred to me.

**Senator Stratton:** While I understand your side of the issue, the concern I have is that I do not want kids to get hooked.

**Mr. Steckler:** We are also concerned about the adult who is already a smoker.

**Senator Stratton:** I cannot express an opinion on that because I no longer smoke. Perhaps Senator Sylvain could offer his opinion.

**Mr. Steckler:** Over the last couple of months, whenever we have mentioned this concept to people, they have told us that when they go out for a drink after work all they want is one cigarette. I have seen people in drinking establishments go up to a person with a package of cigarettes and offer to buy one from them.

[Traduction]

**Le sénateur Stratton:** À votre connaissance, ce genre de distributrice est-il utilisé dans un autre pays?

**M. Korchinski:** Je sais que des négociations sont en cours.

Au début d'août, nous nous sommes rendus en Arizona, avons vu le produit et avons entendu l'exposé de M. Laidlaw, l'inventeur. Il est en train de créer un réseau de distribution à l'échelle mondiale. Je crois qu'il a fait approuver huit brevets, que quatre sont en instance, même si je vous demanderais de ne pas me citer en ce qui concerne ces chiffres.

Le concept existe depuis deux ou trois ans. Le 1<sup>er</sup> septembre dernier, il a décidé de commercialiser ce concept en recourant à des distributeurs. De façon à décharger un peu les fabricants, nous avons mené des négociations pour approvisionner le Royaume-Uni à partir du Canada.

Nous aimerions vous fournir des chiffres quant à l'endroit où se trouvent ces distributrices et la façon dont elles fonctionnent, mais le concept est si nouveau que les chiffres ne sont pas disponibles.

**Le sénateur Stratton:** Vous avez dit très clairement qu'en raison de l'emplacement des machines, les mineurs ne pourraient avoir accès à ces distributrices.

**M. Korchinski:** Nous prévoyons installer ces machines dans des établissements licenciés uniquement. Dans le cas de notre province, pour exploiter une distributrice de produits du tabac, toute personne intéressée doit satisfaire à trois pages de critères. Les machines doivent être installées dans un établissement auquel les mineurs n'ont pas accès.

En Alberta, il existe des terminaux vidéo de loterie. Si un établissement est autorisé à exploiter un de ces appareils, il a le droit d'avoir une distributrice de cigarettes. Les mineurs n'ont pas accès à ce genre d'endroit.

**Le sénateur Stratton:** En ma qualité d'ex-fumeur, je ne puis dire si un tel concept aiderait ou non quiconque veut cesser de fumer. Je me souviens toutefois du dépanneur qui me vendait des cigarettes, quand j'étais enfant: deux pour cinq sous. C'est comme ça que ma dépendance a commencé. Je ne pouvais me permettre de payer 25 cents pour un paquet de cigarettes, mais je pouvais m'en payer deux pour cinq sous.

**Le sénateur Perrault:** C'est exactement à quoi je pensais.

**Le sénateur Stratton:** Même si je comprends votre point de vue, ce qui m'inquiète, c'est que je ne veux pas que les enfants commencent à fumer.

**M. Steckler:** Nous nous inquiétons également de l'adulte qui est déjà fumeur.

**Le sénateur Stratton:** Je ne peux me prononcer à ce sujet, parce que je ne fume plus. Peut-être le sénateur Sylvain pourrait-il nous faire part de son opinion.

**M. Steckler:** Au cours des derniers mois, toutes les fois que nous avons mentionné le concept à des gens, ils nous ont dit que lorsqu'ils sortent prendre un verre après le travail, tout ce qu'ils veulent, c'est une cigarette. J'ai vu, dans divers établissements où l'on servait de l'alcool, des gens aller voir une personne qui avait un paquet de cigarettes pour lui offrir d'en acheter une.

[Texte]

Honest people are saying, "I don't smoke, but there are times when I want one cigarette." If they go home with the remainder of a pack after they have smoked a couple of cigarettes they know they will smoke them. On their way home from work on a Friday, they may have one or two cocktails with their colleagues and they may have one or two cigarettes. Right now they have to buy a whole pack.

**Mr. Korchinski:** We are looking at replacing vending machines in the clubs and the lounges. They are big, ugly and bulky. We have a photocopied picture of our machine which is 24 by 24 by 8. It can be bolted to the wall. You pop in a loony, turn the handle, and you get two cigarettes.

**Senator LeBreton:** That is quite the profit margin.

**Mr. Steckler:** Another reason for having this machine in a licensed establishment relates to the vandalism of tobacco vending machines. We would not want to see them installed anywhere other than a licensed establishment where there is supervision.

**Mr. Korchinski:** We should also like to make the point that 50 cents for each cigarette works out to \$100 a carton.

**Senator Stratton:** Double the price.

**Mr. Korchinski:** In our opinion, that will help people cut down their consumption of cigarettes. It is just another vehicle to help people curtail their smoking.

**Senator Perrault:** I think 50 cents a pop is a high mark-up. This is not really a health campaign. It would be a highly profitable endeavour for the consortium.

**Mr. Korchinski:** For everyone involved.

**Senator Perrault:** Do you see advantages of different types flowing to different people?

**Mr. Korchinski:** Yes. We do not plan on operating any of these machines ourselves. We plan on setting up networks of operators throughout the country, where allowed by law. We are in the business of selling the machines and the tobacco products.

**Senator Perrault:** You say this concept is designed to help people cut down on their smoking. What about the individual who says, "It is payday and I am going to crank out 20 of these"?

**Mr. Steckler:** It would be a little expensive for him.

**Senator Perrault:** Addictions are very strange. People are almost willing to pay any price if the urge for a cigarette comes upon them.

**Mr. Korchinski:** What if they only want one cigarette? Why force them to buy 20?

**Senator Perrault:** I thought Senator Stratton made a good point when he suggested that this may be an entry level for people to get into smoking.

**Mr. Korchinski:** Or get out of smoking.

[Translation]

Des gens honnêtes disent que même s'ils ne fument pas il y a quand même des moments où ils veulent une cigarette. S'ils rentrent chez eux avec le reste d'un paquet après avoir fumé quelques cigarettes, ils savent qu'ils vont finir le paquet. En revenant chez eux après le travail un vendredi, ils peuvent prendre un ou deux verres avec leurs collègues et fumer une ou deux cigarettes. À l'heure actuelle, ils doivent en acheter un paquet complet.

**M. Korchinski:** Nous voulons remplacer les distributrices dans les bars et les salons. Elles sont grosses, laides et encombrantes. Nous avons une photocopie où l'on peut voir notre machine; elle mesure 24 pouces x 24 pouces x 8 pouces. Elle peut être fixée à un mur. Vous y insérez un dollar, tournez la manette et obtenez deux cigarettes.

**Le sénateur LeBreton:** C'est toute une marge bénéficiaire.

**M. Steckler:** Une autre raison pour laquelle cette machine devrait être installée dans un établissement licencié a trait au vandalisme. Nous ne voudrions pas qu'elles soit installée ailleurs que dans un établissement licencié où il existe une certaine supervision.

**M. Korchinski:** Nous aimerions également souligner que 50 cents par cigarette représente 100 \$ la cartouche.

**Le sénateur Stratton:** C'est le double du prix.

**M. Korchinski:** À notre avis, cela aidera les gens à réduire leur consommation de cigarettes. Il s'agit simplement d'un autre outil pour aider les gens à réduire leur consommation.

**Le sénateur Perrault:** Je crois que 50 cents par cigarette est une marge bénéficiaire brute très élevée. Il ne s'agit pas vraiment d'une campagne de promotion de la santé. Cela représenterait une entreprise très lucrative pour le consortium.

**M. Korchinski:** Pour toutes les personnes intéressées.

**Le sénateur Perrault:** À votre avis, des personnes différentes en tirent-ils des avantages différents?

**M. Korchinski:** Oui. Nous ne prévoyons pas exploiter nous-mêmes ces machines. Nous prévoyons établir des réseaux d'exploitants dans tout le pays, là où la loi le permet. Pour notre part, nous vendons les distributrices et les produits du tabac.

**Le sénateur Perrault:** Vous dites que ce concept vise à aider les gens à réduire leur consommation. Que dire de la personne qui se dit: «C'est le jour de la paye et je vais prendre 20 cigarettes»?

**M. Steckler:** Cela lui coûtera un peu cher.

**Le sénateur Perrault:** Les dépendances sont très étranges. Les gens sont presque disposés à payer n'importe quel prix si l'envie d'une cigarette les tenaille.

**M. Korchinski:** Mais s'ils ne veulent qu'une seule cigarette? Pourquoi les forcer en acheter 20?

**Le sénateur Perrault:** Je crois que le sénateur Stratton a présenté un bon argument lorsqu'il a laissé entendre que cela pouvait inciter les jeunes à commencer à fumer.

**M. Korchinski:** Ou inciter les fumeurs à cesser de fumer.



[Text]

**Senator Perrault:** It concerns me if a youngster thinks "Gosh, the members of my peer group are all smoking and puffing; maybe I should try cigarettes." He goes in and buys one of these 50 cent cigarettes. There exists the possibility of that youngster becoming hooked.

**Mr. Korchinski:** The possibility is there; there is no denying that. We feel, at the same time, that a person who is trying to quit is going to have one cigarette. He either goes to a machine or to the corner store and buys 20 or 25 cigarettes.

**Senator Perrault:** There exist various nausea-creating chemicals. In the battle against smoking around the world, why should we not put a little of this chemical in each cigarette so smokers will be completely turned off?

**The Deputy Chairman:** I do not think that is what these gentlemen want to do. They are not in the turning-off-smoking game.

**Senator Perrault:** I am talking about battling the evils of the weed.

**The Deputy Chairman:** Representatives from the Canadian Cancer Society will be appearing before us shortly. Perhaps you should address your remarks to them.

**Senator Perrault:** Do you intend to use Canadian and Virginia tobacco in this product?

**Mr. Steckler:** Yes, a Canadian-blended tobacco.

**Senator Perrault:** Do you see there being an advantage to tobacco growers as well?

**Mr. Korchinski:** When our sales represent a reduction in total tobacco sales, we do not know how they will feel about us.

**Senator LeBreton:** With respect to any new invention, the first hurdle relates to patents. What is the status of the patent application for this machine in Canada?

**Mr. Korchinski:** We do not have a definite answer to that question. We are negotiating the rights. Our lawyers are looking into the patents with Mr. Laidlaw, the inventor, who holds several patents. He has, apparently, patented every piece of the machine, along with the machine itself, the tubes, and the caps on the tubes. We have had no confirmation of these patents from our lawyers.

**Senator LeBreton:** As a point of clarification, you are concerned with the actual manufacture of the machine. Will someone else make the cigarettes? Where will you buy your product? Will you buy it from a cigarette manufacturer? Will you be rolling your own?

**Mr. Korchinski:** Those hurdles have yet to be overcome. We plan to purchase from a manufacturer, preferably in Canada, but the tubes will be made in our facility in Edmonton.

[Traduction]

**Le sénateur Perrault:** Ce qui me préoccupe, c'est le cas d'un jeune qui se dit: «Tous mes copains fument, peut-être que je devrais essayer la cigarette.» Il entre et achète une de ces cigarettes à 50 cents. Il est possible que ce jeune-là devienne «accroché».

**M. Korchinski:** La possibilité existe; on ne saurait le nier. En même temps, nous estimons qu'une personne qui essaie d'arrêter va fumer une cigarette. Elle se rend à la plus proche distributrice ou au dépanneur et achète 20 ou 25 cigarettes.

**Le sénateur Perrault:** Il existe divers produits chimiques qui créent une nausée. Dans notre lutte contre le tabagisme, partout dans le monde, pourquoi ne pas mettre un peu de ce produit chimique dans chacune des cigarettes pour dégoûter complètement les fumeurs?

**Le vice-président:** Je ne crois pas que c'est ce que ces gens veulent faire. Ils ne sont pas là pour essayer de dégoûter les fumeurs.

**Le sénateur Perrault:** Je parle de notre lutte contre les effets néfastes de l'herbe.

**Le vice-président:** Nous accueillerons bientôt des représentants de la Société canadienne du cancer. Peut-être pourriez-vous leur faire part de vos observations.

**Le sénateur Perrault:** Avez-vous l'intention d'utiliser du tabac canadien et du tabac de la Virginie pour ce produit?

**M. Korchinski:** Oui, il s'agira d'un mélange de tabac canadien.

**Le sénateur Perrault:** Voyez-vous un avantage pour les cultivateurs de tabac, dans votre produit?

**M. Korchinski:** Comme nos ventes vont représenter une réduction du nombre total de ventes de tabac, nous ne savons pas s'ils seront bien disposés à notre endroit.

**Le sénateur LeBreton:** En ce qui a trait à toute nouvelle invention, le premier obstacle à franchir est lié aux brevets. Où en est votre demande de brevet pour cet appareil au Canada?

**M. Korchinski:** Nous ne pouvons répondre à cette question de façon catégorique. Nous sommes en train de négocier les droits. Nos avocats sont en train d'étudier la question des brevets avec M. Laidlaw, l'inventeur, qui en détient plusieurs. Apparemment, il aurait fait breveter chaque pièce de la machine, de même que la machine proprement dite, les tubes et les capuchons qui se trouvent sur les tubes. Nous n'avons reçu aucune confirmation de ces brevets de la part de nos avocats.

**Le sénateur LeBreton:** J'aimerais obtenir une précision. Vous vous occupez de la fabrication de la machine proprement dite. Quelqu'un d'autre fabriquera-t-il la cigarette? Où achèterez-vous votre produit? L'achèterez-vous auprès d'un fabricant de cigarettes? Fabriqueriez-vous vos propres cigarettes?

**M. Korchinski:** Ce sont d'autres questions qu'il nous faudra régler. Nous prévoyons acheter les cigarettes d'un fabricant, de préférence au Canada, mais les tubes seront fabriqués à notre usine d'Edmonton.

[Texte]

**Mr. Steckler:** Mr. Laidlaw manufactures this machine in Kentucky. Given the exchange rate, he has offered us the opportunity to set up in Canada with a tobacco manufacturer and a company to make the machines. He already has a company in Kentucky that will blend a Canadian tobacco. He has developed equipment to put the cigarettes into the tubes at a rate of 700 a minute. If we manage to get the business up and running, we would consider moving to Canada because of the exchange rate on the dollar.

**Senator LeBreton:** Would it be a generic cigarette? Would it be a du Maurier or an Export "A"?

**Mr. Steckler:** Non.

**Senator LeBreton:** Your tube contains the warning "Tobacco smoke can harm your children." Why would you not use the warning "Tobacco smoke can harm your health," or "Tobacco smoke causes cancer"?

**Mr. Korchinski:** I did intend to bring a plain white tube and explain the labels. The printing you see on the tube can be changed, and we do plan to change it to conform to codes and laws. This printing on the tube is basically for your benefit, to show you that we can print on the tube, and that we do not plan to use a name. We might even remove the word "cigarette" and have warning labels.

**Senator LeBreton:** A complete health warning?

**Mr. Korchinski:** Complete health warnings, wrap the tube in cellophane with the provincial tariff strips.

This tube is a prototype so that you could see what it would look like. We are still experimenting with different warning labels.

This is a new concept, and, unfortunately, if Bill C-11 is passed, it will be buried immediately.

**Senator LeBreton:** Is it the packaging issue you are more concerned about in Bill C-11? I am referring to the under-20 provision.

**Mr. Korchinski:** Yes, the under-20 provision.

**Mr. Steckler:** We have not taken the concept further because Bill C-11 was introduced.

**Mr. Korchinski:** We felt that spending time and money on a concept that would be buried by one part of one bill would put a brick wall in front of us. We decided to wait to find out what would happen to the bill.

**The Deputy Chairman:** You say you recently bought the rights to this distribution system. Did you buy them knowing that this bill had already passed the House of Commons and is before the Senate?

[Translation]

**M. Steckler:** M. Laidlaw fabrique cette machine au Kentucky. Étant donné le taux de change, il nous a offert la possibilité de nous associer avec un fabricant de produits du tabac au Canada et une société qui fabriquait les machines. Il y a déjà, au Kentucky, une société qui fabrique un tabac canadien. Il a mis au point le matériel voulu pour insérer les cigarettes dans les tubes, au rythme de 700 cigarettes à la minute. Si nous parvenons à mettre cette affaire sur pied, nous allons envisager de déménager au Canada en raison du taux de change sur le dollar.

**Le sénateur LeBreton:** S'agira-t-il d'une cigarette générique? S'agira-t-il d'une du Maurier ou d'une Export A?

**M. Steckler:** Non.

**Le sénateur LeBreton:** Votre tube porte l'inscription: «La fumée du tabac peut nuire à vos enfants.» Pourquoi ne pas utiliser l'inscription: «La fumée du tabac est nuisible pour la santé» ou «La fumée du tabac cause le cancer»?

**M. Korchinski:** J'avais l'intention d'apporter avec moi un tube blanc ordinaire et d'expliquer les étiquettes. La partie imprimée sur le tube peut être modifiée, et nous prévoyons la modifier de façon à nous conformer aux codes et aux lois en vigueur. L'inscription a été imprimée sur ce type essentiellement à votre intention, pour vous montrer que nous pouvons imprimer sur le tube, et que nous ne prévoyons pas utiliser de nom. Nous pouvons même supprimer le mot «cigarette» et apposer des étiquettes portant un avertissement.

**Le sénateur LeBreton:** Un avertissement concernant la santé en bonne et due forme?

**M. Korchinski:** Un avertissement concernant la santé en bonne et due forme. Nous pourrions emballer le tube dans du cellophane et y apposer les timbres fiscaux provinciaux.

Ce tube est un prototype; nous voulions vous montrer de quoi il aurait l'air. Nous sommes encore à faire des expériences avec diverses étiquettes portant un avertissement.

Il s'agit d'un nouveau concept, et malheureusement, si le projet de loi C-11 est adopté, il sera immédiatement relégué aux oubliettes.

**Le sénateur LeBreton:** Est-ce que la question de l'emballage qui vous préoccupe le plus dans le projet de loi C-11? Je fais allusion à la disposition qui prévoit qu'il ne peut y avoir moins de 20 cigarettes.

**M. Korchinski:** C'est cela, c'est bien cette disposition.

**M. Steckler:** Nous n'avons pas fait évoluer le concept, en raison du dépôt du projet de loi C-11.

**M. Korchinski:** À notre avis, le fait de consacrer du temps et de l'argent à un concept qui serait tué dans l'oeuf par une partie d'un projet de loi nous freinait complètement. Nous avons décidé d'attendre et de voir ce qui arriverait au projet de loi.

**Le vice-président:** Vous dites avoir récemment acheté les droits du réseau de distribution. Les avez-vous achetés en sachant que le projet de loi avait déjà été adopté par la Chambre des communes et qu'il se trouvait devant le sénat?

[Text]

**Mr. Korchinski:** Our money is in trust. We can get our money back.

**The Deputy Chairman:** I am delighted to hear that. I do not know how things will work out, but I would not want to see two young entrepreneurs run into financial difficulties because of that.

Did you go into this venture fully realizing that this bill would be passed?

**Mr. Korchinski:** Our lawyers were studying existing law. It took some time for them to get to bills. It was a fluke of luck that we came across this bill. Someone mentioned it, and everything came to a standstill.

**The Deputy Chairman:** Have you or your lawyers approached the government to see if they would be in a mood to amend their the bill? For example, instead of stipulating that packages should contain only 15 cigarettes and under, perhaps an amendment could read, "except when the cigarettes are sold in tubes". Have you had any indication of movement on that matter?

**Mr. Korchinski:** The indication was that we should talk to the Senate because we were told by the government that the matter was out of their hands.

**Senator LeBreton:** That has been a typical comment lately.

**Mr. Korchinski:** Yes, we have made several phone calls and written several letters.

**The Deputy Chairman:** You were bumped over here to us.

**Senator Perrault:** They know where the real power is.

**The Deputy Chairman:** I am a social smoker, as Senator Stratton has already indicated, and I go to cocktail parties. When I go to cocktail parties, you would be surprised at the number of nonsmokers or reformed smokers who come over and say, "Could I have one of your cigarettes?" If that is the market you are looking for, I can tell you from personal experience that it is a vast market.

Thank you very much for appearing before us today and telling us about your plans. The committee will examine every aspect of this issue.

Our next witness is from the Canadian Cancer Society.

**Mr. Rob Cunningham, Member, Tobacco Use Working Group (Ontario Division), Canadian Cancer Society:** Honourable senators, the Canadian Cancer Society is the country's largest voluntary charity with 350,000 volunteers. It is a community-based organization whose mission is the eradication of cancer and the enhancement of the quality of life for people living with cancer.

Reduction of the use of tobacco is one of our five national priorities. Given that tobacco is the cause of about one-third of all cancer, you can understand our interest in the subject and in this bill.

[Traduction]

**M. Korchinski:** Nos fonds sont détenus en fiducie. Nous pouvons donc reprendre notre argent.

**Le vice-président:** Je suis très heureux d'apprendre cela. Je ne sais pas ce qui arrivera, mais je n'aimerais pas que deux jeunes entrepreneurs aient des difficultés financières en raison de cela.

Vous êtes-vous engagés dans cette entreprise en étant parfaitement conscient du fait que le projet de loi serait adopté?

**M. Korchinski:** Nos avocats étudient les lois existantes. Il leur a fallu un certain temps avant de se pencher sur les projets de loi. C'est un coup de chance que nous soyons tombés sur ce projet de loi. Quelqu'un l'a mentionné, et tout a été interrompu.

**Le vice-président:** Est-ce que vous ou vos avocats avez pressenti le gouvernement pour voir s'il serait disposé à modifier son projet de loi? Par exemple, plutôt que de stipuler que des emballages doivent contenir uniquement 15 cigarettes ou moins, peut-être aurait-on pu modifier l'énoncé pour ajouter: «sauf lorsque les cigarettes sont vendues en tubes». Vous a-t-on indiqué quoi que ce soit à cet égard?

**M. Korchinski:** On nous a indiqué que nous devrions nous adresser au Sénat parce que la décision ne se trouvait plus entre les mains du gouvernement.

**Le sénateur LeBreton:** C'est un commentaire que l'on entend souvent, depuis un certain temps.

**M. Korchinski:** Oui, nous avons fait quelques appels téléphoniques et écrit plusieurs lettres.

**Le vice-président:** On vous a renvoyé devant nous.

**Le sénateur Perrault:** Ils savent où se trouve le vrai pouvoir.

**Le vice-président:** Je fume à l'occasion de rencontres amicales, comme l'a déjà souligné le sénateur Stratton, et je me rends à des cocktails. Quand c'est le cas, vous seriez surpris de voir le nombre de non-fumeurs et d'anciens fumeurs qui viennent me voir et qui me demandent une de mes cigarettes. Si c'est là le marché que vous ciblez, je peux vous dire d'expérience que le marché est vaste.

Je vous remercie beaucoup d'avoir comparu devant nous aujourd'hui et de nous avoir fait part de vos plans. Le comité se penchera sur chaque aspect de cette question.

Notre prochain témoin vient de la Société canadienne de cancer.

**M. Rob Cunningham, membre du groupe de travail sur la réduction de l'usage du tabac (division de l'Ontario), Société canadienne du cancer:** Honorables sénateurs, la Société canadienne du cancer est la plus importante organisation charitable au Canada; elle compte 350 000 bénévoles. Il s'agit d'une organisation communautaire dont la mission consiste à éradiquer le cancer et à améliorer la qualité de vie de personnes qui en souffrent.

La réduction du tabagisme constitue l'une de nos cinq priorités nationales. Étant donné que le tabac cause environ le tiers de toutes les formes de cancer, vous pouvez comprendre pourquoi nous nous intéressons à ce sujet et au projet de loi.



## [Texte]

I understand that the society's brief was previously distributed to members of the committee. I am pleased to attempt to present a health perspective, since I understand a number of other perspectives have been presented before the committee.

We would support and commend the government for introducing the bill. We support the provisions contained in the bill, including the new authority to require tax-paid markings directly on cigarettes; the increased authority given to law enforcement officers other than the RCMP; and the stipulation of a minimum age to import cigarettes, to increase that to correspond to the current ages we find now in Canada.

I have a sample of a kiddy pack here — 15 cigarettes. You will note how small it is. In addition to its availability because of its low price, it was easy for a child to hide. This sample was purchased earlier because, of course, this kiddy pack is no longer available. You will note the absence of the required current warnings.

We wish to point out that there was room for a small improvement to the bill and, in February, we submitted a brief in this regard to the Minister of National Revenue and the Minister of Health. We proposed that there be a minimum package size for tobacco products other than cigarettes. We commend the minimum package size to 20 for cigarettes, but there is no minimum size for tobacco sticks, smokeless tobacco, or fine-cut tobacco.

I have here a package of Skol Bandits weighing 10 grams. This particular brand is criticized heavily, especially in the United States, as being targeted at young people. If the package size is 10 grams, which is not very much, it reduces the cost. They are also packaged in attractive pouches. All of this makes it easier for someone to start using the product.

We recommended a minimum size of 20 grams for smokeless tobacco. The House of Commons and its Standing Committee on Finance did not adopt that amendment.

**Senator Perrault:** Is that similar to Copenhagen?

**Mr. Cunningham:** It is a different brand. It is similar to that except with this brand the purchaser is provided with a nice little pouch. Baseball players have become professionals at using this substance.

We do not urge this committee to amend the bill at this time to provide for a minimum package size for other products. We do not want this bill to be delayed further. That does not mean that, after the bill receives Royal Assent, members of the committee should not urge the government to introduce amendments which would treat all types of tobacco products equally.

## [Translation]

Je crois comprendre que le mémoire de notre société a été distribué aux membres du comité. Je suis heureux d'essayer de présenter les choses dans la perspective de la santé, étant donné que je crois savoir qu'un certain nombre d'autres perspectives ont été présentées aux membres du comité.

Nous appuyons le gouvernement et le félicitons d'avoir présenté ce projet de loi. Nous appuyons les dispositions qu'il renferme, y compris le nouveau pouvoir d'exiger que les timbres fiscaux soient apposés directement sur les cigarettes; le pouvoir accru qui est attribué aux responsables de l'exécution de la loi autres que les membres de la GRC; et l'établissement d'un âge minimal où une personne peut importer des cigarettes, de façon à l'harmoniser avec les autres limites d'âge actuellement en vigueur au Canada.

J'ai ici un échantillon de paquet miniature, il contient 15 cigarettes. Vous remarquerez à quel point il est petit. En plus d'être facile à se procurer en raison de son faible prix, il est facile à cacher pour un enfant. Cet échantillon a été acheté il y a un certain temps parce que, évidemment, ce genre d'emballage n'est plus offert. Vous remarquerez que les avertissements qui doivent actuellement figurer sur le paquet brillent par leur absence.

Nous désirons souligner qu'il était possible d'apporter une légère amélioration au projet de loi et, en février dernier, nous avons soumis un mémoire à cet égard au ministre du Revenu national et au ministre de la Santé. Nous proposons de prévoir une taille minimale pour les emballages des produits du tabac autres que les cigarettes. Nous félicitons le gouvernement de prévoir une limite minimale de 20 cigarettes, mais constatons qu'aucune limite minimale n'est imposée à l'égard des bâtonnets de tabac, du tabac sans fumée et du tabac à coupe fine.

J'ai ici un paquet de Skol Bandits, qui pèse 10 grammes. Cette marque en particulier fait l'objet de critiques véhémentes, particulièrement aux États-Unis, étant donné qu'elle cible les jeunes. Si le paquet pèse 10 grammes, ce qui est très peu, cela réduit le coût. En outre, on les présente sous forme de paquets attrayants. Tous ces éléments font en sorte qu'il est plus facile pour quelqu'un de commencer à utiliser ce produit.

Nous avons recommandé une limite minimale de 20 grammes pour le tabac sans fumée. La Chambre des communes et son comité permanent des finances n'ont pas accepté une telle modification.

**Le sénateur Perrault:** Cela s'apparente-t-il à du tabac Copenhagen?

**M. Cunningham:** Il s'agit d'une marque différente. Le produit est analogue, à ceci près que l'acheteur de cette marque reçoit un joli petit sac. Les joueurs de base-ball sont devenus des utilisateurs professionnels de cette substance.

Nous n'incitons pas votre comité à modifier le projet de loi à l'heure actuelle de façon à prévoir une limite minimale pour les emballages d'autres produits. Nous ne voulons pas que l'adoption du projet de loi soit retardée encore. Cela ne veut pas dire qu'une fois que le projet de loi aura reçu la sanction royale, les membres du comité ne devraient pas pousser le gouvernement à présenter

*[Text]*

Eliminating kiddy packs would remove a low-priced purchasing option for price-sensitive consumers. We know higher prices lead to reduced consumption and that the most price-sensitive group is teenagers.

Though the industry reports there was about a 5-per-cent market share for this type of kiddy pack across Canada in 1993, a Nova Scotia survey found that, among grade 6 students — 11 to 13 year olds — 52 per cent purchased products in packages of fewer than 20.

Les autres endroits au monde où il existe une loi qui permet le paquet d'un minimum de 20 cigarettes, ce sont Singapour et plusieurs états en Australie. Au Canada, des lois permettant un minimum de 20 cigarettes existent actuellement dans les provinces de la Colombie-Britannique, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve.

Other provinces, New Brunswick and Prince Edward Island, have a minimum of 15. Ontario, in a law awaiting proclamation, has a minimum package size of 20.

Further delays in the passage of this bill, in our view, are not warranted. It has been eight months since the bill was introduced. Nova Scotia banned their kiddy packs five-and-a-half months after their bill received Royal Assent. Tobacco is typically a product with high inventory turns. We have seen how retailers have benefited tremendously from the reduction in tobacco taxes. Their sales have gone up, particularly in areas where contraband was most severe.

If I may briefly comment on the proposal put forward by the witnesses who appeared before me, we would not support their recommendation. We oppose the sale of individual cigarettes. That is currently the law. They propose to package individual cigarettes to comply with excise regulations. However, their concept is, again, a low-cost alternative for the starting smoker or the former smoker. They decide they will have just one more cigarette. That could start them into years of smoking with all of its possible health consequences.

The British Columbian who commenced a lawsuit against tobacco manufacturers started smoking in a way similar to that described by Senator Stratton with a single cigarette being offered to him when he was a teenager.

My final point deals generally with the treatment of tobacco products.

Presently, our regulations relating to tobacco products are rather piecemeal. Other hazardous products covered by the Hazardous Products Act or drugs under the Food and Drugs Act have a broad regulatory framework. We urge Parliament to give the government

*[Traduction]*

des modifications qui placeraient sur un pied d'égalité tous les types de produits du tabac.

L'élimination de paquets miniatures aurait pour effet de supprimer un produit à faible prix pour lequel peuvent opter des consommateurs sensibles au prix. Nous savons que les prix élevés entraînent une consommation réduite et que le groupe le plus sensible à cette considération est celui des adolescents.

Même si l'industrie signale que la part de marché qu'occupait ce genre de paquet miniature partout dans le Canada en 1993 s'établissait à 5 p. 100, selon un sondage effectué en Nouvelle-Écosse, il semble que chez les élèves de sixième année (âgés de 11 à 13 ans) 52 p. 100 des produits achetés étaient présentés dans un emballage de moins de 20 cigarettes.

Throughout the world, other jurisdictions have enacted a law where the minimum package size is less than 20 cigarettes: Singapore and several Australian states. In Canada, you can legally buy packages of less than 20 cigarettes in British Columbia, Nova Scotia and Newfoundland.

D'autres provinces, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard prévoient un minimum de 15. Dans une loi qui est sur le point d'être promulguée, l'Ontario a prévu une limite minimale de 20 cigarettes.

À notre avis, il n'est pas justifié de tarder encore à adopter le projet de loi. Ce dernier est à l'étude depuis huit mois. La Nouvelle-Écosse a banni les paquets miniatures cinq mois et demi après que son projet de loi a reçu la sanction royale. En règle générale, le tabac est un produit dont le ratio de rotation des stocks est élevé. Nous avons vu à quel point les détaillants ont profité d'une réduction des taxes sur le tabac. Leurs ventes se sont accrues, particulièrement dans les régions où la contrebande était la plus répandue.

Permettez-moi de commenter brièvement la proposition présentée par les témoins qui ont comparu avant moi. Nous n'appuierions pas leur recommandation. Nous nous opposons à la vente de cigarettes à l'unité. À l'heure actuelle, la loi l'interdit. Ces personnes proposent de marquer chaque cigarette de façon à se conformer au règlement sur la taxe d'accise. Toutefois, le concept qu'elles proposent est, une fois de plus, une option à faible coût offerte au jeune qui commence à fumer ou à l'ancien fumeur, qui décident qu'ils vont simplement en fumer une de plus. Cela peut être le point de départ d'années de tabagisme avec tout ce que cela suppose comme conséquences éventuelles pour la santé.

Le citoyen de la Colombie-Britannique qui a intenté des poursuites contre des fabricants de tabac a commencé à fumer d'une façon analogue à celle qu'a décrite le sénateur Stratton: une seule cigarette lui a été offerte au moment où il était adolescent.

En dernier lieu, j'aimerais m'attacher de façon générale à la façon dont on traite les produits du tabac.

À l'heure actuelle, notre règlement sur les produits du tabac est passablement fragmentaire. D'autres produits dangereux visés par la Loi sur les produits dangereux ou des médicaments assujettis à la Loi sur les aliments et drogues se retrouvent dans un vaste



[Texte]

complete regulatory authority with respect to tobacco products to eliminate the need for incremental pieces of legislation.

Tobacco is the leading cause of preventable disease and death and far more hazardous than other products regulated under the Hazardous Products Act. At a minimum, it should have the same level of regulatory authority.

I welcome your questions.

**Senator Stewart:** Are you saying that having the potential consumer fork out a fairly large sum of money at one time has the effect of discouraging the consumer from making the purchase?

**Mr. Cunningham:** Yes. As price goes up, consumption goes down.

**Senator Stewart:** That would seem to imply that youngsters with high allowances would probably smoke more than youngsters from relatively modest economic circumstances.

My impression is — it is not a scientific impression but an everyday impression — that youngsters from homes where there is a good income are much less likely to start smoking cigarettes early in life than youngsters from relatively poor homes, which would be an argument in the opposite direction.

However, I am not saying there is a direct conflict between your assumption and what seems to be the case regarding what happens in the real world. Would you care to deal with that?

**Mr. Cunningham:** There is definitely a correlation. The higher your level of education, the less likely you are to smoke. That education often correlates with income, but generally people in higher socioeconomic groups are less likely to be smokers. However, once a person becomes a smoker, evidence suggests that lower-income groups have lower daily consumption intakes than smokers in higher income groups. We know that the more cigarettes a person consumes, the higher his risk of contracting tobacco-induced disease. Someone who smokes a half a pack a day is at less risk, but he or she is certainly still at risk.

**Senator Stewart:** Are you saying that making cigarettes in small quantities unavailable is likely to discourage, among others, young people from relatively poor economic circumstances?

**Mr. Cunningham:** It will affect youngsters of all backgrounds, including youngsters of lower income families.

**Senator Stewart:** This assumes that they will not pool their money and buy a full-sized pack.

[Translation]

cadre réglementaire. Nous prions instamment le Parlement de donner au gouvernement des pouvoirs réglementaires complets en ce qui a trait aux produits du tabac pour éliminer la nécessité de recourir à une multitude de textes législatifs.

Le tabac est la principale cause de maladies et de décès qu'il est possible de prévenir, et il est beaucoup plus dangereux que d'autres produits régis par la Loi sur les produits dangereux. À tout le moins, il faudrait prévoir à son égard le même niveau de pouvoir réglementaire.

Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

**Le sénateur Stewart:** Voulez-vous dire que le fait de demander au consommateur potentiel de déposer une importante somme d'argent à un moment donné va le dissuader d'acheter le produit?

**M. Cunningham:** Oui. À mesure que le prix augmente, la consommation baisse.

**Le sénateur Stewart:** Cela semblerait impliquer que les jeunes qui touchent une allocation généreuse fumeraient probablement plus que les jeunes dont la situation économique est relativement modeste.

J'ai l'impression (il s'agit non pas d'une impression scientifique mais d'une impression purement personnelle) que les jeunes issus de ménages touchant un bon revenu sont beaucoup moins susceptibles de commencer à fumer tôt que les jeunes issus de foyers relativement pauvres, alors cet argument prendrait le contre-pied de votre allégation.

Toutefois, je ne dis pas que votre hypothèse va directement à l'encontre de ce qui semble se produire dans la vie de tous les jours. Qu'en pensez-vous?

**M. Cunningham:** Il existe une corrélation à coup sûr. Plus votre degré de scolarité est élevé, moins vous êtes susceptible de commencer à fumer. Il existe souvent une relation entre le degré de scolarité et le revenu, mais de façon générale, les gens appartenant à des groupes socio-économiques élevés sont moins susceptibles d'être des fumeurs. Cependant, les données laissent croire qu'une fois qu'une personne a commencé à fumer, les membres de groupes touchant un revenu moins élevé consomment moins de cigarettes par jour que les fumeurs appartenant à un groupe dont le revenu est élevé. Nous savons que plus une personne fume de cigarettes, plus elle risque de contracter une maladie produite par le tabac. Une personne qui fume la moitié d'un paquet par jour est exposée à un risque moindre, mais elle est tout de même exposée à un risque.

**Le sénateur Stewart:** Êtes-vous en train de dire que le fait d'interdire que l'on offre des cigarettes en petites quantités est susceptible de dissuader, entre autres, les jeunes dont la situation économique est relativement mauvaise?

**M. Cunningham:** Cette mesure influera sur les jeunes de toutes les couches de la société, y compris les jeunes provenant de familles à faible revenu.

**Le sénateur Stewart:** On pose en postulat qu'ils ne se mettront pas ensemble pour acheter un paquet en bonne et due forme.



[Text]

**Mr. Cunningham:** By eliminating kiddy packs we will not eliminate smoking. On occasion, kids will pool their money; that is inevitable. However, at least they will have to pool their money. If a youngster has enough money to buy a pack on his own, that is an unhealthy situation.

**Senator Stratton:** Are there kiddy packs on the market now?

**Mr. Cunningham:** There may be some in retail establishments.

**Senator Stratton:** They should all be stale dated now.

**Mr. Cunningham:** I understand that manufacturers last put them on the market in March. I am sure they are not at the ideal level of freshness, but there are probably still some in retail outlets.

**Senator Perrault:** Are we winning or losing the war against smoking in the schools? I saw disturbing information in a publication a few weeks ago indicating that young people are still being entrapped.

**Mr. Cunningham:** There is good news and bad news. Every time someone smokes, from a health point of view, that is bad news. It is true that, with increases in taxes in the early 1980s to 1993, smoking went down dramatically, especially daily smoking. Some occasional smokers, instead of being daily smokers, remained occasional smokers. However, after the tax decrease, Health Canada statistics indicate an increase in smoking in the 15-to-19 year-old age group.

**Senator Perrault:** That is troubling.

I have never been afflicted with this addiction. At the age of eight I tried to make cigarettes out of maple leaves and got very sick. It was the best thing that ever happened to me. I have not been able to even look at cigarettes since.

What you just mentioned is quite disturbing.

**Mr. Cunningham:** It is extremely disturbing.

**Senator Perrault:** Is smoking supposed to be the "in" thing for many young people to do?

**Mr. Cunningham:** A segment of young people do continue to smoke. Many youngsters feel they are invincible and that cancer will not afflict them.

**Senator Perrault:** Does the warning on the cigarette package make them feel macho — that they are defying the consequences?

**Mr. Cunningham:** Perhaps that is true of a segment. Seeing the health consequences in print definitely has an impact. Evidence suggests that health concerns are very relevant for those who do not begin to smoke.

[Traduction]

**M. Cunningham:** En éliminant les paquets miniatures, nous n'éliminerons pas le tabagisme. À l'occasion, les enfants mettront leurs fonds en commun; cela est inévitable. Toutefois, à tout le moins, ils devront mettre leurs fonds en commun. Si un jeune a suffisamment d'argent pour s'acheter lui-même un paquet, la situation est malsaine.

**Le sénateur Stratton:** Y a-t-il des paquets miniatures sur le marché à l'heure actuelle?

**M. Cunningham:** Il est possible que certains établissements de détail en vendent.

**Le sénateur Stratton:** À l'heure actuelle, les cigarettes ne doivent plus être fraîches.

**M. Cunningham:** Je crois savoir que les fabricants les ont mis sur le marché pour la dernière fois en mars. Je suis sûr que leur fraîcheur n'est peut-être pas idéale, mais il y en a probablement encore dans certains établissements de détail.

**Le sénateur Perrault:** Sommes-nous en train de gagner ou de perdre la guerre contre le tabagisme dans les écoles? Dans une publication, il y a quelques semaines, j'ai vu des renseignements perturbants: On révélait que des jeunes se faisaient encore prendre au piège.

**M. Cunningham:** Il y a de bonnes et de mauvaises nouvelles. Toutes les fois que quelqu'un fume, du point de vue de la santé, il s'agit là de mauvaises nouvelles. Il est vrai que, grâce à l'accroissement des taxes entre le début des années 80 jusqu'en 1993, le taux de tabagisme a grandement baissé, particulièrement chez les gens qui fumaient chaque jour. Certains fumeurs occasionnels, plutôt que de fumer quotidiennement, sont demeurés des fumeurs occasionnels. Toutefois, après la baisse des taxes, les statistiques recueillies par Santé Canada ont révélé un accroissement du tabagisme chez les jeunes de 15 à 19 ans.

**Le sénateur Perrault:** C'est un fait troublant.

Je n'ai jamais été aux prises avec une telle dépendance. À l'âge de huit ans, j'ai essayé de faire des cigarettes avec des feuilles d'érable, et j'ai été très malade. C'est la meilleure chose qui me soit arrivée. Depuis, je n'ai jamais été capable de même regarder une cigarette.

Ce que vous venez de mentionner est fort troublant.

**M. Cunningham:** C'est extrêmement troublant.

**Le sénateur Perrault:** Est-ce que le fait de fumer est à la mode, chez les jeunes, à l'heure actuelle?

**M. Cunningham:** Un certain nombre de jeunes continuent à fumer. Nombre de jeunes croient qu'ils sont invincibles et qu'ils ne contracteront jamais le cancer.

**Le sénateur Perrault:** Est-ce que l'avertissement qui figure sur les paquets de cigarettes fait en sorte qu'ils se sentent puissants, qu'ils se rient des conséquences?

**M. Cunningham:** C'est peut-être le cas d'un certain nombre. Le fait de voir par écrit les conséquences sur la santé a assurément une incidence. Les données portent à croire que les préoccupations relatives à la santé sont très présentes chez les gens qui ne commencent pas à fumer.

## [Texte]

The warnings do have an impact among that age group.

**Senator Perrault:** It is interesting to see some of the motion pictures made in the 1930s in which everyone is smoking. There is not a lot of smoking taking place in films any more. Am I correct?

**Mr. Cunningham:** In the United States, where most films are produced, tobacco companies continue to pay movie stars to smoke their brands. Tobacco companies are paying to have product placements for their brands.

**Senator Perrault:** I wish you well in your crusade.

**Senator LeBreton:** In terms of the kiddy-pack issue, and in order to clarify, because there was some misunderstanding back in June, our concern was not that we wanted more kiddy packs out there, but that we wanted to help the small retailers get rid of their product. We did not see any efforts being made by either manufacturers or the government to relieve these people. I assume that most of the kiddy packs are now off the shelves.

**Mr. Cunningham:** I read the transcript of the proceedings of this committee. There was some concern expressed in having another 2.5 months. We have had three months now.

**Senator LeBreton:** I think that the price of cigarettes has now made them more available to young people. I am particularly concerned about young women. Manufacturers and fashion magazines correlate keeping weight down and weight loss with cigarette smoking. A lot of young women smoke, believing that they will not eat as much if they smoke. I see it as a big problem.

Do the statistics indicate that more young women are smoking?

**Mr. Cunningham:** Your concern is well-placed. There are more teen-aged girls smoking than teen-aged boys. It is a tremendous concern to us at the Cancer Society.

Your concerns with respect to the marketing practices of the industry are also well-placed. There are women's brands, such as *Matinée*, *Contessa*, *Cameo* and *Virginia Slims*. Some of these are narrow cigarettes which are promoted in the advertising with anorexic figures. They play on the insecurities of female girls who are often obsessed with their appearance.

**Senator LeBreton:** I am torn between my entrepreneurial spirit and my concern for health issues. However, I want to relate a personal experience.

## [Translation]

Les avertissements ont effectivement un impact sur ce groupe d'âge.

**Le sénateur Perrault:** Il est intéressant de voir certains des films réalisés dans les années 30, dans lesquels tout le monde fume. On ne voit guère de gens fumer dans les films, de nos jours. N'est-ce pas?

**M. Cunningham:** Aux États-Unis, où la plupart des films sont réalisés, les sociétés de tabac continuent de payer des étoiles de cinéma pour qu'elles fument la cigarette de leur marque. Les compagnies de tabac payent pour que leurs marques soient bien positionnées.

**Le sénateur Perrault:** Je vous souhaite bonne chance dans votre croisade.

**Le sénateur LeBreton:** En ce qui concerne la question des paquets miniatures, et pour préciser les choses, parce qu'il y a eu un certain malentendu en juin, nous nous préoccupons non pas de faire en sorte qu'un plus grand nombre de paquets miniatures soient mis sur le marché, mais plutôt d'aider les petits détaillants à se débarrasser de leurs produits. Nous avons constaté que ni les fabricants ni le gouvernement n'ont essayé d'aider ces détaillants. Je présume qu'à l'heure actuelle la plupart des paquets miniatures ne sont plus offerts en vente.

**M. Cunningham:** J'ai lu une transcription des délibérations de votre comité. Les membres s'inquiétaient de ne pas pouvoir bénéficier de deux mois et demi de plus. Nous avons eu trois mois de plus.

**Le sénateur LeBreton:** Je crois qu'en raison de leur prix, les cigarettes sont maintenant plus facilement accessibles pour les jeunes. Je m'inquiète particulièrement du cas des jeunes femmes. Les fabricants et les revues de mode établissent une corrélation entre le maintien d'un poids «idéal» et la perte de poids imputable au tabagisme. Bien des jeunes femmes fument, croyant qu'elles ne mangeront pas autant si elles fument. À mes yeux, il s'agit là d'un grand problème.

Les statistiques révèlent-elles qu'un plus grand nombre de jeunes femmes fument?

**M. Cunningham:** Vous avez raison de vous en inquiéter. Il y a plus d'adolescentes que d'adolescents qui fument. Cette situation nous préoccupe énormément, à la Société canadienne du cancer.

Vos préoccupations en ce qui a trait aux pratiques de commercialisation de l'industrie sont également bien fondées. Il existe des marques «de femme», comme *Matinée*, *Contessa*, *Cameo* et *Virginia Slims*. Certaines d'entre elles sont des cigarettes minces dont on fait la promotion dans la publicité en présentant des mannequins anorexiques. On joue sur l'insécurité de la jeune fille qui, bien souvent, sont obsédées par leur apparence.

**Le sénateur LeBreton:** Je suis déchirée entre mon esprit d'entrepreneur et ma préoccupation pour les questions liées à la santé. Toutefois, j'aimerais vous raconter une expérience personnelle.

[Text]

My husband is a heavy smoker. He quit smoking for three years, went away on a fishing trip and had two cigarettes which he asked for from his fishing partner. He is hooked again, and now smokes twice as much as he did before.

**Senator Stewart:** My question is prompted by information that the witness gave. Perhaps it is too early to ask this question, but it is a question, I suppose, that needs to be asked and answered at some time.

As the availability of the so-called kiddy packs has decreased over the last few weeks, what has happened to the purchase of regular-sized packages of cigarettes? Have the purchase of those gone up?

What I am interested in is the logic of the argument that, if cigarettes were available in certain circumstances and only in small numbers, perhaps as in the packet advocated by the previous witness, there would be a decline in the purchase of larger packages. I am wondering if we are gaining anything by this legislation. There may be evidence already in that respect. As you say, manufacturers and retailers have anticipated the enactment of this legislation, so we have had a declining availability. Have we seen an increase in the purchase of regular-sized packages, or is it too early to ask and answer that question?

**Mr. Cunningham:** I am unable to give you a complete answer. Today, following the tax decrease, the price of 25 cigarettes is less than the price of what a kiddy pack used to be. That considerably complicates the analysis. I am not able to say whether those teenagers, and others, who were purchasing packs of 15, have shifted 100 per cent since those kiddy packs have been removed from the market in the last couple of weeks to purchasing the same quantity of cigarettes smoked daily, or if there has been some decrease.

**Senator Stewart:** Does your society monitor the consumption of tobacco in the various sized packages?

**Mr. Cunningham:** We rely on what is reported to Health Canada. In the past, we have had some problems getting the manufacturers to allow this information to be made public. The information that we have from the manufacturers is not by package size. You may have the Maurier Extra Light king size, but you may not have it by package size, although that information would be valuable to us.

**Senator Stewart:** Mr. Chairman, assuming that the bill passes, this leads me to suggest that, perhaps, the committee might want to ask the appropriate governmental authority to come back to us after four months or six months and tell us if there has been an increase in the purchase of regular-sized packages of cigarettes. It is true, as the witness suggests, that other considerations, such as price, may be a causal factor.

[Traduction]

Mon mari fume beaucoup. Il a arrêté de fumer pendant trois ans, est allé faire un voyage de pêche et a fumé, à cette occasion, deux cigarettes qu'il avait demandées à son partenaire. Depuis, il s'est remis à fumer et fume actuellement deux fois plus qu'auparavant.

**Le sénateur Stewart:** Ma question a trait aux renseignements que le témoin a fournis. Peut-être est-il trop tôt pour poser cette question, mais je suppose qu'il s'agit d'une question que l'on doit poser et à laquelle quelqu'un doit répondre à un moment donné.

À mesure que ce que l'on a appelé les paquets miniatures ont été moins nombreux à être offerts au cours des dernières semaines, qu'est-il arrivé à l'achat de paquets de cigarettes réguliers? Les ventes de ces paquets ont-elles augmenté?

Ce que j'aimerais déterminer, c'est la logique de l'argument selon lequel si les cigarettes que l'on peut se procurer dans certaines circonstances ne sont offertes qu'en petit nombre, peut-être dans un paquet comme celui que prônait le témoin précédent, il y aurait une baisse du nombre de paquets ordinaires achetés. Je me demande si nous gagnons quoi que ce soit à adopter ce texte législatif. Peut-être existe-t-il déjà des données à cet égard. Comme vous le dites, les fabricants et les détaillants ont anticipé l'adoption du projet de loi, de sorte que de moins en moins de paquets sont offerts. A-t-on assisté à un accroissement du nombre de paquets ordinaires vendus ou est-il trop tôt pour poser cette question et y répondre?

**M. Cunningham:** Je suis incapable de fournir une réponse complète. Aujourd'hui, après la diminution des taxes, le prix d'un paquet de 25 cigarettes est inférieur à ce que coûtait, à l'époque, un paquet miniature. Cela complique considérablement l'analyse. Je ne puis dire si les adolescents et d'autres personnes, qui achetaient des paquets de 15 cigarettes ont fait une volte-face complète depuis que ces paquets miniatures ont été retirés du marché, au cours des dernières semaines, pour acheter la même quantité de cigarettes qu'ils fumaient par jour, ou si le nombre a diminué.

**Le sénateur Stewart:** Votre société contrôle-t-elle la consommation de tabac, selon la taille des paquets?

**M. Cunningham:** Nous nous fions aux rapports présentés à Santé Canada. Par le passé, nous avons éprouvé certaines difficultés à inciter les fabricants à rendre ces renseignements publics. Les renseignements que nous fournissons les fabricants ne sont pas ventilés par paquet de différentes tailles. Le rapport peut mentionner du Maurier Extra Light extra-longues, mais les données ne sont pas ventilées par grosseur de paquet, même si ces renseignements seraient utiles à nos yeux.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, si on pose en hypothèse que le projet de loi sera adopté, il conviendrait peut-être à mon avis que le comité demande aux autorités gouvernementales compétentes de revenir devant le comité, quatre mois ou six mois plus tard, pour nous dire s'il s'est produit un accroissement du nombre de paquets de cigarettes ordinaires vendus. Il est vrai, comme l'a laissé entendre le témoin, que d'autres considérations, comme le prix, peuvent être la cause d'une telle situation.



[Texte]

Nevertheless, if the removal of the kiddy pack were followed by an increase of purchases of regular-sized packages, it would be at least a signal to the regulator that this legislation has not achieved, at least fully, the goal that it was intended to achieve.

**Mr. Cunningham:** That analysis is complicated by a further fact, in that total legal sales have gone up on top of that, even factoring in the contraband market, based on calculations by the Nonsmokers' Rights Association. You have this tremendous increase in sales from manufacturers in the Canadian domestic market.

**Senator LeBreton:** If there were still kiddy packs and they were priced relative to the price of a package of 25, they would probably still be selling like hot cakes to kids.

**Senator Stratton:** There are parts of this country that still have the higher price. You have to track west of the Ontario/Manitoba border.

**Mr. Cunningham:** As well as track the territories and Newfoundland. The impact of this legislation in the short term will have greater impact in those jurisdictions.

**Senator Stewart:** It seems to me that we ought to monitor what happens in the various jurisdictions.

**The Deputy Chairman:** That could be suggested to the authorities. The witness has pointed out the difficulty with this. For example, if you are talking about the consumption of cigarettes in Quebec, while there was a great deal of contraband available, they were counted as exports but were being smoked by Canadians in Quebec. The price there was much lower than the price elsewhere. I am not too sure of the size of the package. I was never a customer of theirs. It is a difficult thing to track. I do not know that there are any statistics that I would particularly care to believe at this point.

Anecdotal information is probably as good as anything. Some 15 years ago when I would go to a cocktail party, everyone smoked; when I would go to a board meeting, just about everyone smoked. Today, I am one of the last few remnants of the dinosaur age. As I pointed out before, many nonsmokers come up and take one cigarette from me.

The committee adjourned.

[Translation]

Néanmoins, si l'élimination du paquet miniature était suivie d'un accroissement du nombre de paquets ordinaires vendus, cela révélerait à tout le moins au législateur que le projet de loi n'a pas atteint, complètement à tout le moins, l'objectif qu'il devait atteindre.

**M. Cunningham:** Cette analyse est compliquée par un autre facteur: le total des ventes légales a augmenté, même si l'on tient compte du marché de contrebande, d'après les calculs effectués par l'association pour les droits des non-fumeurs. On a assisté à un accroissement énorme des ventes des fabricants, sur le marché intérieur canadien.

**Le sénateur LeBreton:** S'il existait encore des paquets miniatures et que leur prix était proportionnel au prix d'un paquet de 25 cigarettes, ces paquets seraient probablement toujours très populaires auprès des enfants.

**Le sénateur Stratton:** Dans certaines parties du Canada, le prix des cigarettes est encore élevé. Il faut aller à l'ouest de la frontière entre l'Ontario et le Manitoba.

**M. Cunningham:** Tout comme dans les territoires et à Terre-Neuve. L'impact de ce texte législatif, à court terme, sera plus marqué dans ces administrations.

**Le sénateur Stewart:** Il me semble que nous devrions surveiller ce qui se passe dans les diverses administrations.

**Le vice-président:** On pourrait suggérer aux autorités de le faire. Le témoin a souligné les difficultés que cela suppose. Par exemple, si vous parlez de la consommation de cigarettes au Québec, même si un grand nombre de cigarettes de contrebande étaient disponibles, elles étaient considérées comme des exportations, mais étaient fumées par des Canadiens au Québec. Le prix à cet endroit était beaucoup plus faible qu'ailleurs. Je ne connais pas trop bien la grosseur des paquets. Je n'ai jamais été un de leurs clients. C'est un élément qui est difficile à retracer. Je ne sais pas s'il existe des statistiques que j'aimerais particulièrement croire au point où nous en sommes.

Les renseignements anecdotiques sont probablement aussi fiables que quoi que ce soit d'autre. Il y a une quinzaine d'années, quand je me rendais à un cocktail, tout le monde fumait; quand je me rendais à une réunion du conseil, presque tout le monde fumait. Aujourd'hui, je suis l'un des derniers vestiges de l'époque des dinosaures. Comme je l'ai souligné plus tôt, nombre de non-fumeurs viennent me voir pour me demander une cigarette.

Le comité suspend ses travaux.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

**For the Examination of the state  
of the financial system in Canada:**

*From Maritime Life:*

Bill Black, Executive Vice-President  
and Chief Operating Officer.

*From the Correct Group of Companies (Brampton):*

Alan V. Furbacher, Director.

**For Bill C-11:**

*From UNICIG Canada Inc.:*

Jerry Korchinski, Director;  
Joey Steckler, Associate.

*From the Canadian Cancer Society:*

Rob Cunningham, Member of Tobacco Use  
Reduction Working Group (Ontario Division).

**Pour l'examen de l'état  
du système financier canadien:**

*De la Maritime:*

Bill Black, vice-président exécutif  
et administrateur en chef des opérations.

*De «The Correct Group of Companies»:*

Alan V. Furbacher, directeur.

**Pour le projet de loi C-11:**

*De «UNICIG Canada Inc.»:*

Jerry Korchinski, directeur;  
Joey Steckler, associé.

*De la Société canadienne du cancer:*

Rob Cunningham, membre du groupe de travail  
sur la réduction de l'usage du tabac (division de l'Ontario).





First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

Wednesday, October 26, 1994  
Thursday, November 17, 1994

Issue No. 22

**Third and Final Proceedings on:**  
Bill C-11, An Act to amend the Excise Act,  
the Customs Act and the Tobacco Sales  
to Young Persons Act

**Seventeenth Proceedings on:**  
Examination of the present state of the financial system  
in Canada in the wake of the major legislative and  
regulatory reform which took place two years ago

INCLUDING:  
THE TWELFTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Report on Bill C-11)

THE THIRTEENTH REPORT  
OF THE COMMITTEE  
(Report on the state  
of the financial system in Canada)

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

Le mercredi 26 octobre 1994  
Le jeudi 17 novembre 1994

Fascicule n° 22

**Troisième et dernier fascicule concernant:**  
Le projet de loi C-11, Loi modifiant  
la Loi sur l'accise, la Loi sur les douanes et  
la Loi sur la vente du tabac aux jeunes

**Dix-septième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier canadien  
dans la foulée de l'importante réforme législative  
et réglementaire intervenue il y a deux ans

Y COMPRIS:  
LE DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport sur le projet de loi C-11)

LE TREIZIÈME RAPPORT  
DU COMITÉ  
(Rapport sur l'état  
du système financier canadien)







First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

Wednesday, October 26, 1994  
Thursday, November 17, 1994

---

### Issue No. 22

**Third and Final Proceedings on:**  
Bill C-11, An Act to amend the Excise Act,  
the Customs Act and the Tobacco Sales  
to Young Persons Act

**Seventeenth Proceedings on:**  
Examination of the present state of the financial system  
in Canada in the wake of the major legislative and  
regulatory reform which took place two years ago

---

INCLUDING:  
THE TWELFTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Report on Bill C-11)

THE THIRTEENTH REPORT  
OF THE COMMITTEE  
(Report on the state  
of the financial system in Canada)

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Le mercredi 26 octobre 1994  
Le jeudi 17 novembre 1994

---

### Fascicule n° 22

**Troisième et dernier fascicule concernant:**  
Le projet de loi C-11, Loi modifiant  
la Loi sur l'accise, la Loi sur les douanes et  
la Loi sur la vente du tabac aux jeunes

**Dix-septième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier canadien  
dans la foulée de l'importante réforme législative  
et réglementaire intervenue il y a deux ans

---

Y COMPRIS:  
LE DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport sur le projet de loi C-11)

LE TREIZIÈME RAPPORT  
DU COMITÉ  
(Rapport sur l'état  
du système financier canadien)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Meighen
* Fairbairn, P.C.	Perrault, P.C.
(or Molgat)	Simard
Kelleher, P.C.	Stewart
Kolber	Stratton
LeBreton	Thériault
* Lynch-Staunton	
(or Bernston)	
* <i>Ex Officio Members</i>	
(Quorum 4)	

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Meighen
* Fairbairn, c.p.	Perrault, c.p.
(ou Molgat)	Simard
Kelleher, c.p.	Stewart
Kolber	Stratton
LeBreton	Thériault
* Lynch-Staunton	
(ou Bernston)	
* <i>Membres d'office</i>	
(Quorum 4)	

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, October 26, 1994  
(30)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day *in camera*, at 2:00 p.m. in room 505, Victoria Building, the Deputy Chairman, the Honourable John Sylvain, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kirby, LeBreton, Meighen, Stewart, Stratton and Sylvain. (7)

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 16, 1994, the Committee considered the draft report on Bill C-11, *an Act to amend the Excise Act, the customs Act and the Tobacco Sales to Young Persons Act*.

*It was agreed, — THAT* Bill C-11 be adopted and reported without amendment to the Senate.

The Honourable Senator Kirby then joined the meeting and took the Chair.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee considered the draft report on the special study on the monitoring of financial institutions and the protection of their clients.

At 5:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

OTTAWA, Thursday, November 17, 1994  
(31)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day *in camera*, at 11:10 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kirby, LeBreton, Stewart and Stratton. (5)

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee considered the draft of its 13th report entitled: "Regulation and Consumer Protection

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 26 octobre 1994  
(30)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 14 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable John Sylvain (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kirby, LeBreton, Meighen, Stewart, Stratton et Sylvain. (7)

*Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 16 juin 1994, le comité examine le rapport préliminaire sur le projet de loi C-31, *Loi modifiant la Loi sur l'accise, la Loi sur les douanes et la Loi sur la vente du tabac aux jeunes*.

*Il est convenu, — QUE* le projet de loi C-11 soit adopté et qu'on en fasse rapport sans amendement au Sénat.

L'honorable sénateur Kirby se joint à la réunion et en assume la présidence.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité examine le rapport préliminaire de l'étude spéciale sur la réglementation des institutions financières et la protection de leurs clients.

À 17 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 17 novembre 1994  
(31)

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 11 h 10, à la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kirby, LeBreton, Stewart et Stratton. (5)

*Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité étudie l'ébauche du 13<sup>e</sup> rapport du comité intitulé: «Les impératifs de la réglementation et de la

*[Text]*

in the Federally Regulated Financial Services Industry: Striking a Balance”.

The Honourable Senator Stratton moved — **THAT** the draft report, as amended, be adopted.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Kirby informed the meeting that he would table the report in the Senate on Tuesday, November 22, 1994 and that, if the Senate did not sit that day, he would request authorization to file it with the Clerk of the Senate.

The Committee considered a draft media release to accompany the tabling of the 13th report. Several members expressed their concern about the evidence of a leak of the draft report. It was decided that this issue would be considered *in camera* at a future meeting of the Committee.

At 12:05 noon, the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*[Traduction]*

protection des consommateurs dans l'industrie des services financiers réglementée par le gouvernement fédéral: trouver le juste milieu».

L'honorable sénateur Stratton propose — **QUE** le projet de rapport tel qu'amendé soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kirby informe qu'il déposera le rapport au Sénat le mardi 22 novembre 1994, et que si le Sénat ne siègeait pas ce jour là, qu'il demanderait l'autorisation de le déposer auprès du greffier du Sénat.

Le comité considère un projet de communiqué de presse qui doit accompagner le dépôt du 13<sup>e</sup> rapport. Plusieurs membres ont exprimé leur préoccupation vis-à-vis l'évidence d'une fuite de l'ébauche du rapport. Il fut décidé que cette question serait considérée, à huis clos, lors d'une prochaine réunion du comité.

À 12 h 05, le comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité par intérim*

Serge Pelletier

*Acting Clerk of the Committee*



## REPORTS OF THE COMMITTEE

THURSDAY, October 27, 1994

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## TWELFTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-11, an Act to amend the Excise Act, the Customs Act and the Tobacco Sales to Young Persons Act, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Thursday, June 16, 1994, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le vice-président*

JOHN SYLVAIN

*Deputy Chairman*

TUESDAY, November 22, 1994

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## THIRTEENTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, February 24, 1994, to examine and report upon the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago, now tables its report entitled *Regulation and Consumer Protection in the Federally Financial Services Industry: Striking a Balance*.

Respectfully submitted,

*Le président*

MICHAEL J.L. KIRBY

*Chairman*

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le JEUDI 27 octobre 1994

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## DOUZIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi sur l'accise, la Loi sur les douanes et la Loi sur la vente du tabac aux jeunes, conformément à son ordre de renvoi du jeudi le 16 juin 1994, et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le MARDI 22 novembre 1994

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## TREIZIÈME RAPPORT

Votre comité, autorisé par le Sénat le jeudi 24 février 1994, à examiner, pour rapport, l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans, dépose maintenant son rapport intitulé *Les impératifs de la réglementation et de la protection des consommateurs dans l'industrie des services financier réglementée par le gouvernement fédéral: trouver le juste milieu*.

Respectueusement soumis,



THE SENATE  
OF  
CANADA



LE SÉNAT  
DU  
CANADA

**REGULATION AND CONSUMER PROTECTION  
IN THE FEDERALLY-REGULATED  
FINANCIAL SERVICES INDUSTRY:  
STRIKING A BALANCE**

**Report of the Standing Senate Committee  
on Banking, Trade and Commerce**

*Chairman*  
**The Honourable Michael Kirby**

*Deputy Chairman*  
**The Honourable John Sylvain**

November 1994



**REGULATION AND CONSUMER PROTECTION  
IN THE FEDERALLY-REGULATED  
FINANCIAL SERVICES INDUSTRY:  
STRIKING A BALANCE**

**Report of the Standing Senate Committee  
on Banking, Trade and Commerce**

*Chairman*  
**The Honourable Michael Kirby**

*Deputy Chairman*  
**The Honourable John Sylvain**

**November 1994**

MEMBERSHIP

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chair*  
The Honourable John Sylvain, *Deputy Chair*

and

*The Honourable Senators:*

Angus, W. David  
\*Fairbairn, Joyce, P.C. (or Molgat, Gildas L.)  
Kelleher, James F., P.C.  
Kolber, Leo  
LeBreton, Marjory  
\*Lynch-Staunton, John (or Berntson, Eric)  
Meighen, Michael Arthur  
Perrault, Raymond J., P.C.  
Simard, Jean-Maurice  
Stewart, John B.  
Stratton, Terrance B.  
Thériault, L. Norbert

*\* Ex Officio Members*

Research Staff:

From the Library of Parliament  
Research Branch  
Gerald Goldstein

Paul Benoit  
Clerk of the Committee

## ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, February 24, 1994:

"The Honourable Senator Sylvain moved, seconded by the Honourable Senator Lynch-Staunton:

THAT the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago; and

THAT the Committee present its final report no later than December 22, 1994.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted".

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



## TABLE OF CONTENTS

	PAGE
EXECUTIVE SUMMARY .....	vi
RECOMMENDATIONS .....	xvi
INTRODUCTION .....	1
A. Structure of the Report .....	1
B. Background to the Report .....	2
C. Key Issues .....	4
FEDERAL DEPOSIT INSURANCE .....	5
A. The Rationale for Public Deposit Insurance .....	5
B. Perspectives on Failures of Deposit-Taking Institutions .....	10
C. Reducing the Costs of Failure of Deposit-Taking Institutions .....	16
1. Subordinated debt .....	16
2. Risk-based premiums .....	19
3. Co-insurance .....	20
4. Reduction of the maximum term to maturity of deposits covered by public deposit insurance .....	28
5. Stacking .....	29
6. Elimination of wholesale deposit coverage .....	29
7. Alteration of the credit status of CDIC .....	30
8. Enhanced powers for OSFI and CDIC .....	30
INSURANCE FOR PRODUCTS OF THE LIFE AND HEALTH INSURANCE INDUSTRY .....	35
A. A Brief History of CompCorp .....	36
B. Concerns Expressed About the Life and Health Insurance Industry .....	37
C. Reducing the Costs of Failure of Life and Health Insurance Companies .....	37
1. Recommendations made for deposit-taking institutions modified for life and health insurance companies .....	38
2. Early intervention .....	39
3. Concerns about CompCorp .....	43
4. CompCorp: The views of the industry .....	45
5. CompCorp: The views of the Committee .....	48

PUBLIC DISCLOSURE OF INFORMATION ABOUT FINANCIAL INSTITUTIONS AND THE REGULATORY PROCESS .....	52
A. The Quality of Information .....	53
B. The Audit Profession .....	56
C. New Techniques of Analysis .....	57
D. Disclosure of Information by Financial Institutions .....	58
Disclosure issues specific to the life and health insurance industry .....	60
E. Public Awareness of Deposit Insurance and of the Plan Protecting Clients of the Life and Health Insurance Industry .....	62
F. Information About the Regulatory Process .....	65
OTHER REGULATIONS AFFECTING FINANCIAL INSTITUTIONS .....	70
A. The "Prudent Person" Standard .....	71
B. Corporate Governance .....	72
Holding companies and non-financial institution affiliates .....	74
ACCOUNTABILITY .....	79
ORGANIZATIONAL ISSUES .....	82
CDIC and OSFI: Two Institutions or One? .....	82
TIMETABLE .....	90
LIST OF APPENDICES .....	92

## EXECUTIVE SUMMARY

### INTRODUCTION

This Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce sets forth the Committee's conclusions following two sets of hearings during 1994 into issues related to the protection of clients of Canada's federally regulated financial institutions. The first set of hearings was held in May and June. The second set was held in September and October.

The overall objective of the hearings was to determine whether certain changes to existing public policy would reduce the frequency of failure, and the cost per failure, of deposit-taking institutions and life and health insurance companies. Although a number of concerns were raised relating to these two industries in Canada, the Committee was satisfied by the evidence that they are generally strong. Overall, these industries appear to be stable and well-capitalized.

In developing the recommendations contained in this Report, the Committee has tried to achieve a balance between the degree of regulation necessary to avert failures and policies required to promote and sustain competition among federally regulated financial institutions. A regulatory framework designed to ensure that there will never be a failure would also ensure that most of these institutions would be unable to compete in today's globalized financial markets. A weak regulatory framework, on the other hand, would most likely result in too high an incidence of institutional failure and lead to Canadian consumers paying too high a price for such failures.

The Committee, in its Report, has also tried to achieve a balance between adequate protection for consumers (particularly unsophisticated consumers) and making consumers at least partly responsible for the decisions they make as to where they will deposit money and from whom they will purchase life and health insurance products.



## KEY POLICY AREAS

This Report addresses four key policy areas:

- what level of insurance coverage is appropriate for Canadian depositors;
- how and to what degree purchasers of products of life and health insurance companies should be protected;
- whether or not the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) needs additional powers in order to reduce both the frequency of failure and the cost per failure; and
- information, accountability, and governance issues that are applicable to both deposit-taking institutions and to life and health insurance companies.

## DEPOSIT INSURANCE

On this issue, the Committee concluded that the primary public policy rationale for deposit insurance is to protect the integrity of Canada's payments system by minimizing the possibility of "runs" on deposit-taking institutions. Deposit insurance is also designed to achieve two secondary objectives: 1) protect depositors, especially unsophisticated depositors; and 2) enhance competition among deposit-taking institutions.

The Committee concluded that the current system of deposit insurance in Canada - a depositor currently has full (100%) insurance on all deposits up to \$60,000 - is inappropriate. The Committee believes that current coverage does not strike an appropriate balance between protecting the unsophisticated depositor and having consumers accept some responsibility for their decision as to where they will deposit their money - the element of *caveat emptor*.

The Committee has therefore recommended that the deposit insurance system be amended to provide for a degree of co-insurance. The Committee recommends that the ceiling on deposit insurance be increased to \$65,000 with the first \$30,000 of an individual's deposits being fully (100%) insured and with the next \$35,000 of deposits being ninety percent (90%) insured.

Data tabled before the Committee by the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), revealed that more than eighty percent (80%) of depositors in recently failed deposit-taking institutions who had their deposits covered by CDIC insurance had less than \$30,000 on deposit in the institution in question. Changing to a deposit insurance system which provides 100% coverage on the first \$30,000 of deposits, therefore, rather than the first \$60,000 (which exists today), would appear to not impact on eighty percent (80%) of depositors, including the less experienced ones.

Individuals wishing to deposit more than \$30,000 would continue to have 100% protection either by purchasing fully insured savings products, such as Canada Savings Bonds, for the amount over \$30,000, or by depositing their money among competing institutions so that no more than \$30,000 is in a single institution. Consumers adopting this latter strategy would be helping to enhance competition among deposit-taking institutions.

In the case of consumers placing more than \$30,000 in a single institution, the Committee believes they should accept some responsibility, and therefore some risk, for their choice of deposit-taking institution. The Committee has also recommended additional measures which will give consumers the information they require to help them make these choices.

The Committee believes that ten percent (10%) is a sufficient incentive to induce these depositors to examine more closely the stability of the financial institution into which they are going to put their money than they have done in the past.

This, in turn, should introduce a new degree of market discipline into Canada's financial services industry. The Committee regards its co-insurance proposal as a first step in establishing the principle of co-insurance, but the Committee does not rule out higher levels of co-insurance in the future.

The Committee does not believe that 100% deposit insurance on the first \$60,000 of deposits is necessary in order to maintain adequate competition among deposit-taking institutions. There are many other ways to foster competition.

## INSURANCE FOR POLICYHOLDERS OF LIFE AND HEALTH INSURANCE COMPANIES

Although the Committee is concerned about the current structure of the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (CompCorp), it heard substantial evidence indicating that Canada's life and health insurance industry is generally strong and well-capitalized despite failures of Confederation Life, Sovereign Life and Les Coopérants.

In reviewing how products of the life and health insurance industry should be insured, the Committee seriously considered the submission of the industry that a new Crown corporation (CDIC II) be established to provide insurance protection to purchasers of their products. Three main arguments for a Crown corporation were presented:

- The first argument is the "level playing field" or fairness argument. It is based on the position that it is increasingly difficult to separate products of life and health insurance companies from the products of deposit-taking institutions. Since deposit-taking institutions are insured by a Crown corporation (CDIC), fairness requires that the government offer a similar mechanism to the life and health insurance industry.
- The second argument calls for the creation of an insurance organization which would meet two objectives: (i) such an organization must be independent of operating life and health insurance companies so that it can have full access to information regarding companies which are in financial trouble, without the provision of this information creating conflict-of-interest problems; and (ii) such organization must have the legal authority and the financial capacity to help effect a "going concern" solution to a life and health insurance company in financial trouble.
- Because CDIC can use its funds to help effect a "going concern" solution for a deposit-taking institution that is in financial trouble, the life and health insurance industry also argued that since CDIC's financial capacity extends to borrowing from the Consolidated Revenue Fund, the insurance organization for their industry should also be entitled to access this same source of funds.

The Committee decided not to accept the first argument, the "level playing field" or fairness argument, for two reasons:

- 1) Life insurance company products that are virtually identical to products offered by deposit-taking institutions, such as guaranteed investment certificates, could be fully insured by CDIC under current rules if the insurance company marketed these products through a trust



company subsidiary. Trust company subsidiaries of insurance companies are eligible to be members of CDIC and insured by CDIC. Using this approach, there is no reason to create a new Crown corporation to insure virtually identical products.

- 2) In the case of life insurance products which are unlike any product offered by a deposit-taking institution - for example, products that contain both a savings element and a protection element - the Committee was persuaded by evidence presented at the hearings, including evidence presented by the industry itself, that it would be impossible to split these products so that the savings element would be insured by CDIC and the protection element in some other way. The Committee, therefore, was given the choice of recommending that these products be protected by a Crown corporation, maintaining the *status quo* or developing a third option. In the former case, an element of unfairness would be introduced into the system since a Crown corporation would be insuring a set of products which are not offered by deposit-taking institutions. The Committee also rejected the *status quo* and opted instead for the private sector alternative described below.

The Committee rejected the Crown corporation alternative by reference to the primary reason for deposit insurance - the protection of the Canadian payments system. Insurance company failures do not have a direct effect on the Canadian payments system. Hence, there is no public policy reason for giving life insurance company products the same type of protection, using the same mechanism, as is given to products of deposit-taking institutions.

Moreover, this conclusion has also been reached in other jurisdictions. The United States and the United Kingdom, for example, have deposit insurance systems that have access to borrowing from government. Protection plans for purchasers of products of life and health insurance companies in those same jurisdictions, however, do not have such access.

The industry's final argument for a Crown corporation, that the organization responsible for protecting purchasers of products of the life and health insurance industry should be able to borrow from the Consolidated Revenue Fund (because CDIC can), was also rejected by the Committee. The Committee believes that an appropriately designed protection plan for products of life and health insurance companies, such as the one described in the following paragraphs, could borrow the money it requires from private capital markets.

Further, the Committee believes that government should become involved in protecting the purchasers of products of the life and health insurance industry only after all other private sector solutions have been attempted and failed. The Committee believes that the

industry has the capacity to resolve its own insurance problems. In doing so, the industry should not assume that it has access to the Consolidated Revenue Fund or to government guarantees of loans from private capital markets.

The Committee agrees with the industry, however, that an organization is needed which would have appropriate access to information regarding financially troubled companies and which has the legal authority and the financial resources to be able to help effect a "going concern" solution for a company in financial difficulty.

The Committee has recommended, therefore, that Parliament pass legislation establishing an institution such as the Life and Health Insurance Policyholder Protection Fund. Such a Fund should have the following characteristics:

- Its primary objectives should be to insure the products of life and health insurance companies at levels comparable to the level of deposit insurance which this Report recommends for clients of deposit-taking institutions and to establish a sufficient pool of capital to enable the Fund to underwrite a "going concern" solution where such a solution appears feasible and practical.
- The board of directors of the Life and Health Insurance Policyholder Protection Fund should consist of nine individuals - five appointed by the industry, three public interest representatives appointed by the Government of Canada, plus the Superintendent of Financial Institutions *ex officio*. None of the industry representatives should be currently active in the life and health insurance industry, either as members of management, consultants to the industry, or as members of the board of directors of any life and health insurance company in Canada.
- All federally chartered life and health insurance companies should be required to be members of the Life and Health Insurance Policyholder Protection Fund.
- The Fund should have the power and the responsibility to establish and assess an annual levy which each member company must pay to the Fund. It should also have the responsibility for determining the level of coverage protection for each insured product.

The Committee believes that an organization such as the Life and Health Insurance Policyholder Protection Fund, which would replace CompCorp, would meet the principal objectives which the industry has said a new insurance scheme should meet, namely:

- The elimination of conflicts of interest such as those which now exist within CompCorp by prohibiting members of the board of directors of the Fund from being currently active in

the industry. Thus, there would be no reason why the Fund could not be given access to information about financially troubled companies. Indeed, to be effective, the Fund must be given this information at the earliest possible date.

- Enabling the Fund to borrow without difficulty on private capital markets sufficient funds to effect "going concern" solutions for financially troubled companies with which it becomes involved by making membership in the Fund compulsory and by giving the Fund the power to levy dues against all companies in the industry.

In short, the Committee believes that policyholders, taxpayers and the industry would all be well protected by the creation of the Life and Health Insurance Policyholder Protection Fund.

## POWERS OF THE SUPERINTENDENT OF FINANCIAL INSTITUTIONS

The third major issue which the Committee studied involved the question of whether or not the Superintendent of Financial Institutions has adequate powers effectively to deal in a timely way with financial institutions that get into difficulty. The Committee concluded that the Superintendent requires additional powers.

Currently, the Superintendent of Financial Institutions has only two options: non-intervention or liquidation. The Committee recommends that the Superintendent be given powers, between non-intervention and the winding-up of a company, similar to the powers which are available in several states in the United States under "rehabilitation" procedures for financially troubled life and health insurance companies. The Committee believes that the granting of such powers would give the Superintendent a much wider and more effective range of options for dealing with a financial institution in trouble.

"Rehabilitation" can mean that a troubled institution is essentially put under the stewardship of the insurer who collects earnings on the invested assets, pays expenses and rebuilds the asset portfolio through retained earnings until the economic deficit that was the cause of the problem in the first place is covered. The process is initiated and overseen by the regulator under court supervision. The insurer provides the funds. Once the institution has been successfully "rehabilitated," it returns to the private sector. In so doing, it may be sold to and absorbed by another institution, or it may continue as an independent operation.



## INFORMATION, ACCOUNTABILITY AND GOVERNANCE

The fourth major area covered by this Report deals with disclosure of information, accountability and governance issues related to both deposit-taking institutions and life and health insurance companies.

Several recommendations in the Committee's Report address the clear need for additional information to be made available to the public, particularly to experts who will interpret complex financial statements and their implications for consumers. Because the Committee believes in the benefits of market discipline and in consumers accepting some responsibility for their choice of the financial institution with which they do business, it is essential that consumers have adequate information on which to assess the well-being of such institution. This requires that:

- The standards of financial reporting be substantially improved as regards the clarity of their presentation.
- Information be made available on a more timely basis and in an easily accessible fashion.
- Full disclosure of the financial position of an operating financial institution controlled by a holding company be made available at the operating company level rather than being buried in a consolidated statement of the parent holding company.

With respect to accountability, the Committee believes that public institutions, such as OSFI and CDIC, should have increased accountability to Parliament. Accordingly, the Committee has recommended a strengthening of the accountability processes and systems for CDIC and OSFI.

The Committee recommends that the key issues in the Auditor General's Special Examinations of CDIC should be presented to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, and that CDIC management should appear before the Committee to discuss such issues.

The Committee also recommends that the Office of the Superintendent of Financial Institutions make the public more aware of the various stages that it goes through as it moves from non-intervention to the ultimate seizure of a financially troubled company.

Making these stages public is essential in order to be fair to regulated companies. It also defines a standard against which the actions of the Superintendent can be measured in the future. The Committee would thus be in a better position to hold OSFI accountable for its actions with respect to a financially troubled company.

Accountability also requires that the mandates of CDIC and OSFI be spelled out more clearly than they presently are. Evidence was presented to the Committee indicating that there is some duplication and confusion over the respective mandates of those organizations. The Committee recommends that this situation be clarified soon.

With respect to corporate governance, the Committee recommends that boards of directors of financial institution subsidiaries of publicly traded holding companies be comprised of a majority of directors who are truly independent of the publicly traded holding companies. This would ensure that these board members would focus on protecting the depositors of the financial institution rather than the shareholders of the holding company.

## **OTHER ISSUES**

In this Report, the Committee also makes a number of other recommendations which would lead to marked improvements in the process by which Canadian financial institutions are regulated and governed. The Committee believes implementation of these measures would help to reduce the frequency and the cost of institutional failure. They cover a variety of topics, including:

- the elimination of stacking, whereby an individual depositor can be insured for far more than the \$60,000 currently allowed under CDIC regulations (or the \$65,000 recommended in this Report);
- urging CDIC and the proposed Life and Health Insurance Policyholder Protection Fund to investigate the feasibility of introducing risk-based deposit insurance premiums in which the premium paid by a member institution would be related to the institution's financial well-being; and

- the increased use of modern techniques by financial institutions, such as simulation and dynamic solvency testing, as additional ways by which management and OSFI can assess the likely future financial health of an individual financial institution.

## **TIMING OF ACTION**

The Committee recommends that the Government move quickly to deal with the recommendations in this Report. The Committee sees no reason why legislation establishing the Life and Health Insurance Policyholder Protection Fund and giving "rehabilitation" powers to the Superintendent of Financial Institutions cannot be introduced and passed by Parliament before the summer recess begins in June 1995.

Purchasers of products of life and health insurance companies and customers of deposit-taking institutions are entitled to prompt action in response to the issues addressed in this Report.



## RECOMMENDATIONS

**Recommendation 1:** That there be a clearly enunciated public policy objective and rationale for public deposit insurance in Canada.

**Recommendation 2:** That public deposit insurance be designed to meet the following three objectives:

- (1) to protect the integrity of the Canadian payments system;
- (2) to provide an element of consumer protection; and
- (3) to enhance competition among federally-regulated deposit-taking institutions.

**Recommendation 3:** That the use and feasibility of subordinated debt, as an added way of imposing market discipline on deposit-taking institutions in Canada, be explored.

**Recommendation 4:** That CDIC investigate the feasibility of introducing risk-related deposit insurance premiums for members of CDIC.

**Recommendation 5:** That the ceiling on deposits insured by CDIC be increased from \$60,000 to \$65,000 and that there be 100% insurance for the first \$30,000 of deposits and 90% insurance for the remaining \$35,000.

**Recommendation 6:** That stacking within a family of federally-regulated deposit-taking institutions be eliminated.

**Recommendation 7:** That foreign banks not be required to be members of CDIC.

**Recommendation 8:** That CDIC not be given priority over unsecured creditors.

**Recommendation 9:** That OSFI be given the power to engage in early intervention. OSFI should have the power to close a company earlier than permitted by the current legal framework. This includes the power to close a company when capital is depleted, but is still positive according to recognised accounting standards. All intermediate steps should fall under the regulatory umbrella and the courts should be involved.

**Recommendation 10:** That financial institutions that are members of CDIC reapply for deposit insurance every 10 years. If there is a change in ownership of the institution, then the reapplication should be done ten years after the Superintendent approves the new ownership, and every ten years thereafter.

**Recommendation 11:** That, as part of the FIRP process, CDIC be given the power directly to seize part or all of the assets of a troubled institution.

**Recommendation 12:** That the use of subordinated debt, as an added way of imposing market discipline on life and health insurance companies, be considered and its feasibility explored.

Recommendation 13: That the feasibility of using risk-related premiums for members of the life and health insurance industry consumer protection plan be explored.

Recommendation 14: That there be no co-insurance for a "basic" level of coverage (comparable to the proposed \$30,000 of initial deposits covered in CDIC-member institutions with no co-insurance) by the life and health insurance industry consumer protection plan and co-insurance for coverage beyond that minimum to a defined maximum (comparable to the proposed 10% co-insurance for deposits in CDIC-member institutions in excess of \$30,000 to a maximum of \$65,000).

Recommendation 15: That members of the life and health insurance industry consumer protection plan reapply for membership every 10 years. If there is a change in ownership, then the reapplication should be made ten years after the Superintendent approves the new ownership, and every ten years thereafter.

Recommendation 16: That OSFI be empowered to engage in early intervention through a "going concern solution" or a "rehabilitation" process. Such new powers could also lead to the closure of a life and health insurance company earlier than permitted by current legislation.

Recommendation 17: That any insurance plan for products of the life and health insurance industry have, as one of its objectives, financial participation in an early intervention



solution. It must necessarily have access to adequate financial resources to get involved in such a process.

Recommendation 18: That demutualization regulations be able to handle the conversion of a healthy company as well as that of a company facing potentially serious access to capital problems; and the process should be simplified.

Recommendation 19: That the government introduce legislation to create a Life and Health Insurance Policyholder Protection Fund.

Recommendation 20: That there be nine members on the board of the proposed Policyholder Protection Fund; five should be independent directors appointed by the industry. Independence means that no director is active in management or on the board or acting as consultants to the industry. Three members of the Fund's board of directors should be appointed by the Government. The ninth member of the board should be the Superintendent of Financial Institutions, *ex officio*. All members of the board appointed by the industry should have extensive experience in life and health insurance industry processes, procedures and issues, and in particular in questions related to risk assessment and management.

Recommendation 21: That the Fund be given the power to establish the levies to be paid by member firms and to raise capital as required to meet, in a timely fashion, liquidity demands which from time to time may arise.

**Recommendation 22:** That there be appropriate changes in legislation and regulations to enable OSFI to share information with the Fund when necessary and to involve the Fund in a going concern solution or a rehabilitation.

**Recommendation 23:** That standards of financial reporting be substantially improved as regards the clarity of their presentation. It is important that the audit profession, OSFI, CDIC and the industry co-operate to develop these standards and to ensure that information is made available on a more timely basis and in an easily accessible fashion. These standards should address the issue of accurate asset valuation.

**Recommendation 24:** That the deposit-taking institutions and the life and health insurance companies consider adopting the process used by the Canadian Investor Protection Fund (the organization that protects clients of the securities industry in Canada) to monitor, examine and select auditors for its member institutions.

**Recommendation 25:** That financial institutions and OSFI make use of analytical techniques such as simulation and dynamic solvency testing that can give a forward-looking perspective to examination of the solvency of a financial institution.

**Recommendation 26:** That the data needed by expert intermediaries (professional analysts and rating agencies) to make an intelligent judgement about the well-being of a

financial institution be identified and released promptly. OSFI, CDIC, the audit profession, the financial institutions and the expert intermediaries should consult to establish what data should be provided. Data should not be released if it would reveal specific competitive strategies of an institution or would violate legitimate privacy concerns.

Recommendation 27: That the data needed by expert intermediaries (professional analysts, rating agencies) to make an intelligent statement about the well-being of a financial institution, at the operating company level, be released to the public.

Recommendation 28: That OSFI ensure that the data on the insurers' annual regulatory filings (the OSFI-54) be of the highest quality and clarity and that OSFI make such data available to the public.

Recommendation 29: That OSFI investigate the feasibility of requiring mortgagors to provide up-to-date property information to lenders.

Recommendation 30: That mandatory ratings of life and health insurance companies by rating agencies not be required.

Recommendation 31: That OSFI be given the power to appoint an independent actuary to do an actuarial report on a life and health insurance company about which he has concerns.



Recommendation 32: That there be an onus on mutual life insurance companies to make the same kinds of disclosures as do publicly traded life companies.

Recommendation 33: That CDIC develop cost-effective approaches to making the public aware of deposit insurance, that is, what institutions are covered, what instruments are covered and to what extent they are covered. An important component of such a process is an effective technique for monitoring awareness and evaluating the effectiveness of education campaigns.

Recommendation 34: That the organisation responsible for the protection of clients of the life and health insurance industry develop cost-effective approaches to making the public aware of what products are covered and to what extent they are covered. An important component of such a process is an effective technique for monitoring awareness and evaluating the effectiveness of education campaigns.

Recommendation 35: That strict regulatory requirements concerning the distribution of financial institution investments among the various asset classes not be adopted.

Recommendation 36: That OSFI be given the power to remove board members and to veto directorship appointments of a troubled financial institution. The definition of a troubled financial institution must be spelled out, and the reasons that

either removal of a board member or veto of a board appointment would be exercised, made clear.

Recommendation 37: That the use of what is essentially the same name for a holding company and its controlled financial institution subsidiary no longer be permitted. This creates unnecessary confusion.

Recommendation 38: That a majority of the directors of a federally chartered financial institution controlled directly or indirectly by a publicly traded holding company or a publicly traded financial institution be independent (as defined in the Bank Act) of the holding company or the parent financial institution.

Recommendation 39: That OSFI aggressively make use of all the powers at its disposal to monitor financial institutions. This includes the power to gain all information it deems necessary from any entity affiliated with a financial institution such as a holding company.

Recommendation 40: That provision be made for the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to receive a presentation from the Chairman and the President of CDIC of the key issues set forth in the Special Examination Report made to the CDIC by the Auditor General.

Recommendation 41: That provision be made for the Standing Senate Banking, Trade and Commerce Committee to receive a

presentation from the Superintendent of Financial Institutions and the Chairman and the President of CDIC on terms and conditions of the agency agreements and cost recoveries from workouts.

Recommendation 42: That Department of Finance officials work with OSFI and CDIC, to ensure that there is minimal confusion and ambiguity in the monitoring and protection system behind Canadian financial institutions. The mandates of OSFI and CDIC should be clearly spelled out and there should be minimal overlap of these two mandates: regulatory responsibilities should be clearly assigned to OSFI; insurance responsibilities, to CDIC. The issues raised by the Superintendent of Financial Institutions before the Committee should be addressed. If the problems cannot be resolved through regular consultation among officials of the Department of Finance, OSFI, and CDIC, then changes in certain pieces of legislation, regulations or accords should be made forthwith.





## **REGULATION AND CONSUMER PROTECTION IN THE FEDERALLY-REGULATED FINANCIAL SERVICES INDUSTRY: STRIKING A BALANCE**

### **SECTION 1: INTRODUCTION**

#### **A. Structure of the Report**

In this Report, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce addresses the effectiveness of the regulatory system for federally regulated financial institutions in Canada and the compensation plans protecting the clients of those institutions.

The Report deals first with Canada's deposit-taking institutions and thereafter with life and health insurance companies. Then, issues common to both are discussed.

The same questions are asked in the first two sections: What lessons can be drawn from the recent failures of financial institutions in Canada? What public policies might reduce both the incidence of failure and the cost of failures?

Issues specifically addressed include: the design of the compensation plans protecting the clients of federally regulated financial institutions; public disclosure of information about financial institutions and the regulatory process; and the powers of the regulator.

The objective of the Committee is to provide recommendations which, if adopted by the government and the private sector, will significantly improve the stability of the financial system in Canada and the level of protection offered to clients of federally regulated financial institutions.

The Committee has tried to strike a fine balance between regulation of the system to avert failures and policies to promote competition. A regulatory framework designed to achieve zero failures will lead to financial institutions that are unable to compete in today's globalized financial markets. On the other hand, a regulatory framework that puts minimal constraints on financial institutions may result in a high incidence of failure which imposes prohibitive costs on the stakeholders of Canada's financial institutions.

The Committee has also tried to achieve a balance between adequate protection for consumers (particularly unsophisticated consumers) and making consumers at least partly responsible for the decisions they make as to where they will deposit money and from whom they will purchase life and health insurance products.

## **B. Background to the Report**

One year after the release of its Report, *Monitoring and Protection of Clients of Financial Institutions*, in June 1993, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce revisited the issues raised in that Report. During the year since the 1993 Report, a number of significant events occurred which had a direct bearing on the May-June 1994 hearings.

- (1) Three trust companies were placed in liquidation (Dominion Trust Company (10 November 1993), Prenor Trust Company (3 December 1993), and Monarch Trust Company (8 February 1994)) and one was taken over by a major bank, thus heading off public intervention (the Royal Bank of Canada agreed to buy most of the assets of Royal Trustco Ltd., 18 March 1993).
- (2) Throughout the period, Confederation Life Insurance Company, a major life and health insurance company, was facing serious erosion of its capital base and attempted unsuccessfully to obtain liquidity support.
- (3) The Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (CompCorp) announced major changes in its assessment procedures. (5 May 1994)
- (4) At the end of July, 1993, the Canada Deposit Insurance Corporation released its annual report for the fiscal year ended 31 December 1992. It was the worst year in CDIC history with a loss of \$861 million.



- (5) The CDIC took steps to reduce its operating costs, as well as the cost of interventions and liquidations, through a series of measures, including:
- (i) a policy to levy premium surcharges on member institutions that fail to follow prescribed standards, legislation, and regulations, or that fail to meet the terms of an undertaking given to CDIC. (31 January 1994)
  - (ii) an increase in the premium charged member institutions to one-sixth of one percent, 67% higher than the rate two years earlier (announced 2 April 1993, effective 1994); and,
  - (iii) the implementation of a policy no longer to pay interest to depositors between the time of a winding up order and pay-out (announced and effective 14 June 1993).
- (6) A special committee set up within the Department of Finance reviewed deposit insurance and related supervisory issues. The committee was made up of people with expertise in these issues, including senior representatives from the banking and trust industries and from the legal community.
- (7) The C.D. Howe Institute released a study which claims that "providing depositors with 100% insurance against loss has ensured higher rates of failure among banks, trust and mortgage loan companies, and reduced the stability of the financial system." (J.L. Carr, G.F. Mathewson, N.C. Quigley, *Ensuring Failure: Financial System Stability and Deposit Insurance in Canada*, C.D. Howe Institute, Observation 36, 1994, p. viii)

The Committee was in the process of preparing its Report following its May-June 1994 hearings - a Report which would address the question of whether new policies ought to be put in place - when two further significant events occurred which led the Committee to schedule additional hearings in September-October 1994:

- (8) On 11 August 1994, Confederation Life Insurance Company and Confederation Trust Company were placed under the control of the Superintendent of Financial Institutions. The two institutions are in the process of being liquidated.

- (9) On 1 September 1994, Mr. John Palmer assumed the duties of Superintendent of Financial Institutions.

This Report is thus based on information obtained in the Committee's two sets of hearings, the first set held in May-June of 1994, the second during September and October.

### C. Key Issues

From the extensive testimony that the Committee heard during its hearings, it identified the following key issues:

- how to reduce the cost of failures. This means reducing the incidence of failure and reducing the cost per failure of both deposit-taking institutions and insurance companies. How can either or both of these reductions be achieved?
- the extent to which consumers ought to be made responsible for their choice of the financial institution with which they do business.
- the extent to which the private sector ought to be made responsible for protection for the purchasers of its products.
- the extent to which healthy competition can be ensured in the market for financial services, given the complexity arising from globalization.
- whether there is a need for institutional changes that would enhance the efficiency and stability of the financial system? For example, should the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) and the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) be separate institutions, or should they be merged into one "super" agency? Should CDIC and CompCorp be separate institutions, or should they be merged?
- the accountability of those providing deposit insurance, those providing insurance for products of the life and health insurance industry and those regulating financial institutions. What procedures can be implemented to permit a meaningful evaluation of the job that is being done by those who are there to monitor and regulate financial institutions and thus protect the public?

## SECTION 2: FEDERAL DEPOSIT INSURANCE

### A. The Rationale for Public Deposit Insurance

Deposit insurance has been the subject of considerable debate and an understanding of its rationale is key to addressing the issues raised above.

The most common economic justification given for public deposit insurance is that it provides stability to the banking system as a whole, or, more precisely, that it maintains confidence in the Canadian payments system, the integrity of which is key to the marketplace generally.

In the absence of deposit insurance, it is argued, a major shock to the financial system might raise fears on the part of depositors that one or more financial institutions would be unable to honour their deposit commitments. Such fears could then cause a "run" on these financial institutions, and then, simply because of the illiquidity of part of their investment portfolios, force otherwise healthy institutions to fail. This might, in turn, lead to runs on other financial institutions, causing further failures and a contraction in the money supply, threatening the viability of the entire system. Public deposit insurance, it is said, assures depositors that their deposits are safe and need not be withdrawn in the face of uncertainty about one or more institutions.

If maintaining confidence in the Canadian payments system were the only justification for deposit insurance,

this would imply protection for only a limited range of demand-type deposits. Moving beyond that, there may be a rationale that consumers need broader protection for basic levels of savings, for example, because it is judged unreasonable for them to assess the health of institutions. This rationale implies moving beyond a core level of deposit coverage... (Mr. Nick LePan, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 19, 4 October 1994, p. 8)

During discussion of a government resolution "that it is expedient to introduce a measure to establish the Canada Deposit Insurance Corporation..." (11 January 1967), the Minister of Finance stated that deposit insurance would improve "the minimum financial



standards of deposit-accepting institutions across the country," protect depositors, and stabilize the financial system. (House of Commons Debates, 1967, 11672-11673)

It is difficult, however, to conclude that this was the sole rationale behind the introduction of public deposit insurance in Canada; there have been no system-wide withdrawals of deposits by depositors in the previous 100 years. The C.D. Howe study, *Ensuring Failure: Financial System Stability and Deposit Insurance in Canada*, concludes:

We know of no documented instance in which a well-managed Canadian institution has been forced into insolvency as a result of a run by depositors. We show ... that attempts ... to explain the introduction of the CDIC in 1967 by citing the threat of contagion effects from the failure of a trust company are implausible and are not supported by empirical evidence. (p. 5)

The authors of the C.D. Howe study put forward a political hypothesis for deposit insurance with 100% coverage: "... deposit insurance was introduced because it represented an expedient way to provide a subsidy to certain politically important types of financial institutions." (p. 14) What the authors of the study are referring to are higher risk regional or local financial intermediaries which would be "more sensitive to local needs," that is, intermediaries that would foster regional development. The 100-% coverage of deposits was needed to ensure that depositors would not be discouraged from placing their funds with such higher risk institutions. Compulsory inclusion of all deposit-taking institutions in the scheme was necessary to ensure that the large financial institutions provided financial support for the scheme.

The President of the Trust Companies Association, Mr. Evans suggests an alternate political explanation:

If you look back to some of the speculation as to why deposit insurance was introduced in 1967, one reason given was that the provinces were contemplating at that time introducing insurance legislation to cover provincial deposit-taking institutions in light of the failure of a provincial deposit-taking intermediary at that time.

To head that off, the federal government negotiated with the provinces to introduce a federal system that became a two-tiered system: one for the province of Quebec and one for the rest of Canada. The Quebec

Deposit Insurance Board and CDIC are parallel organisations. They are identical in every respect except that one applies to deposits taken in the province of Quebec and one applies to deposits taken elsewhere.

In that 1967 period, fear of foreign takeover of Canadian banks emerged with the attempted takeover by an American bank of the Bank of Montreal. The federal government at that time contemplated introducing foreign ownership restrictions to prevent foreigners from owning more than 10% of the shares of a Canadian bank and all foreigners from owning more than 25%.

That provision was ultimately adopted but there was also the recognition that if this were to apply only to foreigners Canada would face some serious reciprocal treatment from at least the United States and probably elsewhere.

An innovative solution was brought forward, namely to apply the 10% ownership rule to all investors and the 25% provision only to the agglomeration of total foreign investment. That led to the 10% ownership rule that now applies to banks. It had very little to do, if anything, with prudential considerations or the fear of majority control of Canadian banks by anyone. It was strictly introduced for purposes of controlling foreign ownership and to avoid international repercussions from applying it only to foreigners.

That being done, it was not lost on the officials at the Department of Finance that once you restrict shareholder control of a financial institution or any institution, you effectively turn control of that institution over to the management. They are no longer accountable to the shareholders in any way the same way that they would be if someone could acquire majority control, take over the institution, turf out management that perhaps is not performing and replace that management with new people. That option became impossible in respect of domestic banks in Canada. No individual or group of related individuals may own more than 10% of the shares of a Canadian bank.

That being done, the question then arose: What happens to the entry of new institutions? If no one can own more than 10% of the shares of a new institution -- and usually an entrepreneur will acquire or start a new institution for purposes of building that institution and ultimately making some gain -- and if those shares could not be held for more than 10 years; and if the institution could not become a large and viable, profitable player within 10 years; the entrepreneur was put at great risk. The officials understood that there would be some negative impact on

competition, especially on entry, that resulted from the introduction of the 10% ownership rule.

One of the *quid pro quos* at that period was that a deposit insurance regime would be introduced not only for the provincial reasons that I mentioned but also in addition to allow non-banking institutions in the deposit-taking realm to enter into the field and provide some degree of competition for the existing banks. Those were the trust and loan companies.

The provinces subsequently introduced similar types of deposit insurance schemes for their credit unions outside of Quebec and for the *caisse populaire* movement in Quebec. That was supposed to be the route of new entry in the deposit-taking field that would provide a continuation of some level of competition for the banking industry. That was done at that time and the system was put into place.

(Mr. John Evans, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 8, 7 June 1994, pp. 4-6)

There is, today, no clearly enunciated public policy rationale for deposit insurance in its current form.

Mr. LePan, of the Department of Finance, told the Committee:

We are increasingly being guided [in our examination of the supervisory system, deposit insurance and related issues] by a set of principles to which the Secretary of State [International Financial Institutions] referred. These include the need for an efficient financial sector and one that is a key part of providing capital services to businesses and consumers.

The second principle is that while the regulatory system should help ensure that financial institutions are sound, we should avoid over-regulation and the associated costs. Increasingly that has become a concern and, if I may say so parenthetically, has led to some of the issues about concerns in overlap and duplication between us and the CDIC.

The financial sector and the regulatory system should pay due regard to consumers' interests and needs, including issues related to disclosure. More important, the regulatory system must recognize that owning a financial institution is a privilege, not a right.

The system should recognize that failures of financial institutions will occur, but these should occur at the lowest possible cost and with a



minimum amount of disruption. In my mind, this is a key principle because it implies that not every failure of a financial institution is necessarily a failure of the regulatory system. It comes from a view that preventing failures absolutely would require a regulatory system that was so burdensome that it would remove innovation and efficiency.

Last, but not least, we should strive to ensure that the public's expectation of the supervisory system is realistic, and I would say not only realistic, but that there is a clear communication of what the system does and does not do. That reflects some disclosure as well. Of course, we think these proposals should be pursued in a way which maintains public confidence in the system.

(Mr. Nick LePan, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 11, 16 June 1994, p. 28)

The next step for policymakers is to develop these principles further and to relate them more specifically to deposit insurance.

The Committee was told by the former Superintendent of Financial Institutions, Mr. Mackenzie, that:

The public policy issue that has to be dealt with here is that the big banks form the core of the payment system of the country. The [public policy] test is: Does the existence of a deposit insurance regime aid significantly to preserve the integrity and the effectiveness of the payment system of the country? I do not know the answer to that question but that is the core public policy test. (emphasis added)

The other issue that is raised is that if 90 plus% of the deposits in the system are in the big banks and presumably safe, [and] 90% of the CDIC costs are borne by them in terms of premium costs, and so on, effectively, those are absent risk-based premium systems.

...

Unless there is reform and the public policy reason for this kind of safety net is examined and worked through, we are in danger, because of the present political climate as well as the economic and financial climate, of being required to extend that safety net to life insurance, property and casualty insurance, mutual funds and so on.

From a public policy concern, my advice is to try to be as clear as one can be as to why deposit insurance is a good thing, if it is. If you recall, it was introduced in 1967, following the failure of British Mortgage and

Trust and the Atlantic Acceptance debacle of 1964-65. There was no real, wide, public policy debate on the subject.

(Mr. Michael Mackenzie, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 10, 14 June 1994, p. 25)

Currently, the absence of a clearly enunciated objective for public deposit insurance makes it impossible objectively to assess whether or not the CDIC system is working well or badly.

***Recommendation 1:*** That there be a clearly enunciated public policy objective and rationale for public deposit insurance in Canada.

In the absence of such a public policy rationale for public deposit insurance, the Committee recognizes that it cannot recommend policies to deal with the key issues raised in the previous section, unless such policies are designed to achieve clearly defined objectives. Accordingly, the Committee makes the following recommendation:

***Recommendation 2:*** That public deposit insurance be designed to meet the following three objectives:

- (1) to protect the integrity of the Canadian payments system;
- (2) to provide an element of consumer protection; and
- (3) to enhance competition among federally-regulated deposit-taking institutions.

#### **B. Perspectives on Failures of Deposit-Taking Institutions**

There is no shortage of recommendations on how to reduce the incidence of failure among deposit-taking institutions: co-insurance, risk-based premiums, earlier public intervention, to name but three. Each is based on a different view of what lies behind the serious problems and failures that have occurred in the financial sector.

Unfortunately, there is no definitive view of what the fundamental cause of these problems and failures is. Following are some views the Committee heard.

The former Superintendent of Financial Institutions gave the Committee his perspective on the recent events.

First, inflation masked some very serious lending problems in institutions and made it very difficult for management and regulators to accurately assess the risk in their portfolios. It is extremely hard to convince management that lending practices are unsound at exactly the same time that record earnings are being generated from these loans and recent loan loss experience has been relatively small. The danger of concentration of risk, both geographical and by type of [industry], such as real estate, became evident but many institutions were slow to realize this.

This whole experience has also reinforced my views on the weaknesses of financial holding company structures. All of the federally regulated companies which have failed since I took office were owned by holding companies who were more highly leveraged than their regulated subsidiary and who needed the subsidiary's earnings to service their debt. (emphasis added) Also certain activities were being undertaken at the holding company level that could not be supervised and these served to increase the risk to the regulated entity rather than to provide diversification and financial support as holding companies were essentially designed to do.

Finally, when problems came to a head, directors of the regulated entity who were usually also directors of the holding company were in doubt as to whether their responsibility lay with depositors or shareholders. (emphasis added)

In addition we discovered that, when solutions came forward to resolve problems that we and the people proposing solutions, [e.g.] an acquisition, we had to deal with bankers who loaned money to the holding company as well as the shareholders. This enormously complicated things.

In short, in our experience, the holding companies brought financial stress, not strength.

(Mr. Michael Mackenzie, Proceedings of the Standing Senate Committee on Baking, Trade and Commerce, Issue No. 10, 14 June 1994, p. 7)

A witness from the Canadian Institute of Chartered Accountants stated that

auditors have had similar sorts of problems when they do not have access to the information of all entities within a total reporting group. [such as exists when] a holding company [has] several different subsidiary companies. If you have five audit firms involved, one doing the holding company and a separate one doing each of four subsidiaries, there is a need for cooperation among those audit firms in that situation. There is



a need for exchange of information, because otherwise you will not see the forest for the trees. (Mr. Graeme Rutledge, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 12, 21 June 1994, p. 28)

He agreed with the former Superintendent's views on holding companies.

The Chairman of CDIC attributed the problems of financial institutions to their forgetting "two big principles" of the banking business.

One is diversification. You never really try and bet all [on a single industry], simply because you are uncertain about what is going to, [for example] happen to real estate. There are some risks that are impossible to assess. I accept that. Accepting that means that you diversify, in part to make sure that you are not going to be caught on that.

The second point is that it is a long-standing principle of banking that you do not borrow short and lend long. That keeps getting forgotten every generation or so. It is what happened in part with the LDC [less developed country] loans. When deposit-taking institutions get away from that old principle, they sometimes find they have troubles.

(Mr. Grant Reuber, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 5, 28 April 1994, p. 23)

The institutions that were responsible for CDIC's losses, such as Central Guaranty and Standard Trust, were heavily involved in real estate.

The President of the Canadian Bankers Association, Mrs. Helen Sinclair, made a similar point.

The lesson of the eighties in both sovereign debt and real estate is primarily, I believe, a lesson not so much about getting the right policies in place but sticking to the policies once they are in place, having the discipline to live with what is put in place.

(Mrs. Helen Sinclair, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 8, 7 June 1994, p. 49)

...

In retrospect, the question of whether we had full access to the financial information needed has come back for re-examination. In real estate, our policies had to take account of the fact that individual real estate projects could be set up under separate corporate entities. There could be a

project with a given building, under a given corporate entity and another piece of property under a different corporate entity, but effectively they all link back together and the people who are sponsoring them are one and the same. The way you have to protect yourself has to relate back to that individual. Your calculation of exposures has to cross all of those projects.

You need to ensure that you have cross-guarantees across the projects because, ultimately, there is just one sponsor at the helm of the whole piece.

That is particular to the real estate industry. Intellectually people understood that, but perhaps there were points in time when they tended to look at these individual projects as stand-alones rather than as part of an overall conglomeration of different companies.

(*Ibid.*, p. 50)

There were those who laid the blame squarely on the existence of deposit insurance.

For example, one witness stated:

From a personal point of view, I believe any type of guarantee fund undermines the safety of the system. It allows consumers to have a false sense of security and to chase after the best rate. The best rate is usually arrived at through some type of risky structure. Having more intelligent consumers, who are concerned about the security of the institution with which they are dealing, as well as the rate they are getting, could lead eventually to a stronger system.

(Mr. James A. Brierly, President, Canadian Institute of Actuaries, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 7, 26 May 1994, pp. 37, 38)

The C.D. Howe Institute study is clear and emphatic in its assignment of responsibility for the recent problems in the Canadian financial system:

By reducing market discipline, deposit insurance has facilitated inefficient entry, provided incentives for imprudent behaviour, and protected weak or fraudulent management. These features of deposit insurance have increased instability in the financial system, reduced effective competition for the major banks, and imposed a specific tax on more prudently managed institutions. (emphasis added) (p. 92)

This is a sharp indictment of deposit insurance, an indictment disputed by Mr. John Evans, the head of the Trust Companies Association of Canada. There is, he said, "no clear and direct relationship between the introduction of deposit insurance and the onset of insolvencies" at the federal level, at the provincial level or in the United States. Further,

there is much evidence to suggest that ... the large proportion of institutional failures in Canada have been precipitated by major changes to the underlying risks of banking, coupled with the concomitant inability of both the institutional management and the regulatory community to recognize and adjust to these shifts in an efficient and timely fashion.  
(Mr. John Evans, Some Observations on Deposit Insurance: The C.D. Howe Study and Others, 23 March 1994, p. 8)

According to Mr. Evans, contributing factors included the dramatic shift in monetary policy in the early 1980s to fight inflation and the introduction of the National Energy Program.

Another witness told the Committee:

Much of the entire history of insolvency in which the CDIC has been involved and some incidents that took place before the CDIC became involved, reflects the ability of people with limited capital to start up a loan or a trust company and, through a variety of means, persuade people to lend them money; more money than they know what to do with. Far too many of them took extraordinary risks. Sooner or later, their organizations, to use a term of the trade, went "belly up." (Mr. J.L. Biddell, who formerly ran the largest receivership practice in Canada for Clarkson Gordon, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 9, 9 June 1994, p. 7)

While deposit insurance clearly facilitated access to depositor funds by smaller institutions, it is clear from the witnesses that poor decision-making by management is an important factor, as well. Furthermore, small institutions do not have a monopoly on poor decision-making.

Some recent comments from an American Symposium on Safeguarding the Banking System in an Environment of Financial Cycles (November, 1993), with respect to problems in the American financial system, are equally applicable in the Canadian context.



... highly improbable events sometimes happen and damage banks. Just because such events occur does not necessarily mean that the market failed to identify and price the risk.

...

[One participant at the Symposium] ran through the list of recent financial cycles that caused bank failures and concluded, with hindsight, that they were all predictable. But it would be very difficult to persuade market participants that they were very foolish for supporting booming activities. One answer is diversification, because you do not know where the next hit is coming from; you just know it will come. Another answer is to have the capital absorb the loss.

...

[Is there] something inherent in the nature of banks that draws many of them to the same risky areas? They shun diversification for the same reason. One explanation for this herd instinct is that banks know that if they all get in the same trouble at once, they will be protected. ... bankers were acting rationally, for regulated institutions. Business strategies in unregulated industries focus on differentiation. Until we get away from one-size-fits-all regulation, we will continue to see the herd effect. (p. 150)

It is important to realise that

we need not and should not seek to pick a single device to rely on for bank safety. Private reinsurance, coinsurance, collateralized deposits, uninsured deposits, and subordinated debt could all contribute at the margin. (p. 158)

Given these views - of the President of the Trust Companies Association, of the former Superintendent of Financial Institutions, of the Chairman of CDIC, and of the President of the Canadian Bankers Association - about the policies of management of financial institutions during the past decade, it is impossible to assign the key causal role in the failures to any one cause, including deposit insurance.

### C. Reducing the Costs of Failure of Deposit-Taking Institutions

In this section of the report, a number of approaches to reducing the cost of failure of deposit-taking institutions will be discussed including:

- subordinated debt and risk-based premiums, which involve market incentives to reduce failure;
- co-insurance, reduction of the term to maturity of deposits covered by public deposit insurance and the elimination of stacking, which combine market incentives with cost sharing between the depositor and CDIC in the event of a failure;
- elimination of wholesale deposit coverage (essentially eliminating from CDIC membership those firms that accept deposits of only \$100,000 or more) and alteration of the credit status of CDIC to make insured deposits a priority credit ahead of unsecured creditors - two changes to the current system which are designed simply to reduce the costs faced by the insurer in the event of a failure;
- enhanced powers for OSFI or CDIC (non-market techniques designed to reduce the incidence of failure).

#### 1. Subordinated debt

According to Mr. Bartholomew, an American expert on deposit insurance: "[One way to transfer risk, which is well worth exploring,] is to require insured depositories to issue a class of subordinated debt. Ideally, holders of this debt would be financially sophisticated, but low on the repayment list. Thus, they would have both the means and incentive to evaluate risks." (Mr. Philip Bartholomew, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 14, 23 June 1994, p. 8)

What the subordinated debt proposal would do would be to create a separate class of creditors to a depository institution. The institution would be required to maintain a level of subordinated debt. You have it on short term, and it must always be renewable. Since this class knows that they are low on the totem pole - just in front of shareholders - and that they will lose money if the institution fails, we can get pricing information from the subordinated debt. If an institution starts to go into trouble, we

should see the subordinated debt prices go up. But there is another aspect. (*Ibid.*, pp. 11, 12)

This proposal assumes a degree of sophistication and knowledge on the part of the subordinated debt holders that may not necessarily exist with the average depositor.

Mr. Bartholomew continued:

We are getting into this in the United States from the Comptroller's office on things like mutual funds, et cetera. The supervisor would have to make absolutely certain that everyone knew that subordinated debt is not insured, and there is no government guarantee, and they are at risk. And there should be no payment; once you make that payment, then you have really reduced your own discipline.

...

One of the other aspects of the proposal on subordinated debt is to give this class of creditors particular powers: If an institution were to get into particular trouble - maybe their capital had deteriorated - maybe, under a mandatory system of prompt corrective action that includes this class of creditors, this class of creditors could fire management, they could fire the board of directors or replace boards of directors, or replace members of boards of directors. There is a legal problem with removing an entire board of directors, because you cannot have any time when there is not somebody running the place. But certainly, you could allow the subordinated debt holders to start exercising more authority.

...

Subordinated debt holders could become the new shareholders and owners of the institution. You would structure your system so that you could trigger it, where they now become the owners and now they are truly at risk. (*Ibid.*, p. 12)

The subordinated debt, under this process, gets converted into equity. Equity, according to Mr. Bartholomew, in an institution is a residual:

Assets minus liabilities equals your net worth. If you don't have anything, then it is really only converted into a representation of nothing, or the liability of the insolvency, if you have such laws.



But in any event, through that kind of empowerment, the subordinated debt holders would now probably become more sophisticated. (*Ibid.*, p. 12)

The debate that we would have in the United States would be whether subordinated debt holders would also be privy to supervisory classifications of institutions, and I honestly cannot say yet whether I would advocate disclosure of that information. There is some downside for having a supervisor's opinion being placed on an institution, which I can understand; but I do not know that there would be too much more information.

There would be one set of information which I think would be useful and would not be damaging to the institution, but might have to be examined; that would be their interest rate risk position. And it might also be useful to improve the reporting on concentrations of the investments of the institution. This is something that we are looking at in the United States, which [the] *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act* mandated us as a supervisor to do, to try and be better able to determine how concentrated the institution is in its particular investments.

If we had known better how American banks and thrifts had been concentrated in commercial real estate or other things, it might have been useful - not only for the institution we are concerned with, but of all institutions and where the industry is headed. (*Ibid.*, p. 14)

The basic practical question that must be answered is whether a market exists for subordinated debt in Canada. Would there be a market for the junior debt of the smaller financial institutions? If the smaller institutions are able to attract purchasers of their subordinated debt only by offering prohibitively high effective interest rates, then this puts them at a significant competitive disadvantage in capital markets.

**Recommendation 3:** That the use and feasibility of subordinated debt, as an added way of imposing market discipline on deposit-taking institutions in Canada, be explored.

## 2. Risk-based premiums

In its June 1993 Report, the Committee stated:

The Committee believes that premiums should be variable, not only for funding purposes, but also to encourage better market discipline.

- For CDIC, premiums should vary with the behaviour of each member institution.

or, as an alternative,

- Risk-based capital rules should be developed in lieu of risk-based premiums.

CDIC has taken some steps in this direction. It has developed eight manuals which set out the standards for sound financial management to be followed by financial institutions. These standards were adopted as formal regulations last year. CDIC now has a formal application form and an insurance policy which sets out the conditions and so forth of having the insurance. These also were issued as part of the formal regulations.

On 1 February 1994, CDIC announced a premium surcharge by-law to support CDIC risk containment strategy. Given the present rate, this would mean doubling the premiums for institutions that fail to meet their legal obligations, run afoul of CDIC standards, or fail to deal with any commitments that they have made to regulatory agencies.

Mr. LePan of the Department of Finance told the Committee:

We are considering what more can reasonably be done to lower the cost of deposit insurance. We are considering a number of proposals, many of which exist in other jurisdictions ...

...

Issues here include the desirability of getting more "market discipline" into the system through such measures as co-insurance. However, co-insurance is not the only option that could be employed to deal with the issue of the cost of deposit insurance.

Risk-related deposit insurance premiums exist in other jurisdictions and do not raise some of the same issues for individual depositors or disclosure as does co-insurance.

(Mr. Nick LePan, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 11, 16 June 1994, p. 29)

**Recommendation 4:** That CDIC investigate the feasibility of introducing risk-related deposit insurance premiums for members of CDIC.

The Committee intends to hold hearings in the spring of 1995 to hear from CDIC about the results of this investigation.

### 3. Co-insurance

Co-insurance is the most controversial issue that the Committee dealt with in its hearings. What co-insurance means is that, in the event of the failure of a deposit-taking institution, those with deposits in the failed institution will share some of the costs of the failure with CDIC.

There are a number of ways of introducing co-insurance discussed below. The basic objective of such a policy, however, is to provide an incentive for clients of deposit-taking institutions to take an interest in the well-being of those deposit-taking institutions with which they deal and to bear part of the cost of making a decision to deposit their money with a financial institution which subsequently fails.

Mr. Reuber, the Chairman of CDIC, told the Committee:

My personal view is that some element of co-insurance or some element of incentive would be useful. Whether that should be co-insurance or some kind of risk-related premium arrangement, there should be something. There has been a suggestion of an administrative fee of 2% of a deposit which, effectively, would act as co-insurance and which, in my opinion, would make quite a difference.

...



Another suggestion, one which has some attraction to me, is that you insure only the principal and not the interest. This has a number of interesting features. It means the bigger the deposit, the larger the co-insurance effect.

(Mr. Grant Reuber, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issues No. 5, 28 April 1994, p. 12)

This would put a heavier burden on the institutions that are raising funds to demonstrate that they are financially viable and on deposit brokers to pay more attention to the viability of financial institutions. The former Superintendent of Financial Institutions supported this viewpoint.

If you rolled back the history book, we would have been safer and in less trouble if we had some element of co-insurance in the system.

(Mr. Michael Mackenzie, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 10, 14 June 1994, p. 25)

These views were echoed in the fall hearings by the new Superintendent of Financial Institutions, Mr. Palmer, as well as by a number of others.

Deposit insurance, it was argued, creates perverse incentives. There is no motivation to communicate with customers, to tell them about the state of a financial institution. Co-insurance is one way of introducing some market discipline into the consumer's decision-making process.

Moreover, co-insurance entails implications for rules about disclosure. This will be discussed further below. However, there was also strong opposition to co-insurance by a number of witnesses. Mr. Biddell told the Committee:

It is practically impossible for a member of the public, who does not have access to detailed financial information, to make an informed judgement in this arena. The great majority of them do not have the training or the sophistication to understand what they read in the paper, or even a balance sheet of an organization such as this. It is not sufficient, therefore, just to say to them, "You should be looking carefully at where you put your money, and if you do not, and put it into something that loses money, then you will have to share in the loss." (Mr. J.L. Biddell, Proceedings of

the Standing Senate Committee on banking, Trade and Commerce, Issue No. 9, 9 June 1994, p. 9)

Ms. Morgenthau, President of the Canadian Association of Retired Persons, stated:

It is apparently impossible for anyone, even those supposedly in the know, such as the Superintendent of Financial Institutions, to foresee the failure of a major trust company or bank. We therefore doubt that it is reasonable for a retired senior, or someone over 50, to be able to judge the solvency of a financial institution accurately.

(Ms. Lillian Morgenthau, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 9, 9 June 1994, p. 20)

These views were heard again from a number of witnesses in the fall hearings.

The response of the Chairman of CDIC to this argument was that

it is incumbent on the institution raising the deposits to manage itself and to perform in a way which establishes its credibility with the customers.

(Mr. Grant Reuber, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 5, 28 April 1994, p. 13)

The President of the Trust Companies Association argued that:

Co-insurance will clearly change the competitive balance among federally insured institutions having different size and other characteristics. It will also change the competitive balance between federally insured institutions as a class and the provincially insured credit unions and caisses populaires. Finally, it will tend to increase the relative attractiveness of non-deposit alternatives, such as mutual funds comprised of government guaranteed securities. (views presented at the Symposium on Deposit Insurance Reform, 23 March 1994, p. 16)

The Chairman of CDIC provided a response to this argument during the fall hearings.

There is no question that institutions benefit from the more generous terms of deposit insurance. That is without dispute. The point is whether it improves competition, which is another issue.

Just because there are a number of institutions in the market does not mean you have improved competition if you can only keep that larger number of institutions with some kind of protective device. (Mr. Grant Reuber, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 19, 4 October 1994, p. 64)

Two additional arguments against co-insurance given during the fall hearings by Professor Michael Goldberg. First, many people keep only small deposits and are unable to buy Government of Canada bonds. They need liquidity. Second, in the absence of deposit insurance, savers would put their money in institutions that offered an interest rate that included a risk premium, to compensate them for the risk that part or all of their savings might be lost if the institutions were to fail. Deposit insurance allows these deposit-takers to get funds at a lower cost than would be possible if they had to pay a rate that embodied more risk. There is, he argues, some systemic virtue in this scheme.

With respect to Professor Goldberg's first point, the question that needs to be answered is: what level of basic protection is called for? Table 2 in Appendix I indicates that:

- 71.3% of customers in CDIC members that have been wound up since February of 1992 had balances of less than \$20,000;
- 81.29% had balances of less than \$30,000.

In fact, during the fall hearings a number of witnesses who were against co-insurance were prepared to accept either co-insurance or no insurance beyond the level that the unsophisticated investor would be likely to have money on deposit (Mr. D. D'Alessandro and Mr. R. Garneau, for example).

With respect to the "systemic virtue" of deposit insurance, to the degree that funds are attracted to institutions that run into serious problems, the "system" suffers because it is the "system" that must bear the cost of the failures. CDIC pays the government borrowing rate plus an eighth for the funds it borrows from the Consolidated Revenue Fund. The cost of paying off the debt, currently \$1.6 billion, falls on the clients and shareholders of CDIC-member institutions.



In effect, CDIC introduced a very limited form of co-insurance last year when it decided that it would no longer pay interest on insured deposits after a winding-up order of a member institution was granted by a court. In spite of the relatively short period between the granting of a winding-up order and the making of payments to depositors – 51 days in the case of Prenor Trust – the Department of Finance received a flood of complaints about the new policy.

If the supervisory system were so efficient as to eliminate risk to depositors, there would be no need for incentives for depositors to exert discipline on deposit-taking institutions. If the institutions were given a structure of incentives such that risk to depositors was eliminated, then there would be no need for incentives for depositors. What is the appropriate mechanism to achieve a balance as between incentives for depositors, for institutions, and for the regulator?

Clearly, any significant change in policy with respect to co-insurance will need to be introduced with great care. Existing deposit insurance arrangements should be grandfathered.

With respect to the argument that Canadians have become "entitled" to a zero-co-insurance, zero-risk savings instrument for some limited amount of funds, it is important to recognize that Government of Canada Treasury Bills and Bonds are able to satisfy this need.

For those who are looking for very short-term investments, one year or less, Government of Canada Treasury Bills are the safest investment, but they involve an investment of at least \$5,000. However, Canadians do have access to a large number of mutual funds that invest in Treasury Bills only. Not only are the investment holdings of these funds as safe as guaranteed investment certificates (GICs), but they also have the added advantage over GICs of being liquid. In fact, there are mutual funds that specialise in all maturities of Government of Canada obligations and which are accessible to the least sophisticated investor.

The Committee in its June 1993 Report stated:

The Committee ... encourages greater transparency and recommends that compensation plans for clients of financial institutions be designed in an effective way to encourage market discipline by all participants. (p. 19)

On the basis of the evidence, the Committee has determined there are a number of ways co-insurance could be introduced to the deposit insurance system:

(1) Insure principal only, not interest. An advantage of this approach is that depositors get their initial investment back. A disadvantage is that it will lead people to capitalize interest daily. It will also make compound interest longer-term GICs less attractive.

(2) Reduce the limit of 100% coverage from its current \$60,000. An advantage of this approach is that it will lead people to spread their deposits around to ensure that no deposit exceeds the basic amount. This will enhance competition. And for those who have deposits above the new limit, there will be an incentive to pay attention to the financial stability of the institutions with which they do business. A disadvantage is that once depositors move their deposits to ensure that no deposit exceeds the basic amount, they have no incentive to ask questions about the well-being of any deposit-taking institution insured by CDIC.

(3) Insure up to some basic amount less than \$60,000 with no co-insurance, and impose co-insurance for protection up to some specified level beyond the basic. The advantages and disadvantages of this approach are similar to those noted in (2) above. This will lead people to spread their deposits around to ensure that no deposit exceeds the basic amount, in other words, to avoid, co-insurance. For those who do face co-insurance, there will be an incentive to pay attention to the financial stability of the institution(s) with which they do business.

(4) Apply an administrative charge on accounts that are insured in an institution that is wound-up. If the charge varies with the size of the account, this approach is effectively co-insurance from dollar one. An advantage is that depositors will have an incentive to pay attention to the financial stability of the institution with which they do business. A disadvantage is that small, unsophisticated savers are forced to bear losses in the event of a failure of a deposit-taking institution.

(5) Apply a deductible similar to that used in automobile insurance. The comments made for administrative charges apply in this case. From a practical point of view, the deductible approach is one with which consumers are already familiar. If the

deductible was a flat charge, it would be inequitable because large and small savers would incur the same charge.

(6) Reduce the term of protected deposits below the 5-year level currently insured by CDIC. At one extreme, only demand deposits would be insured. An advantage of this approach is that depositors would pay attention to the financial stability of those institutions in which they make term deposits. A disadvantage is that such an approach could have an unintended impact on the mortgage market and home financing.

(7) Different rules could apply to term and demand deposits; no co-insurance for demand deposits and co-insurance for term deposits, for example. An advantage of this approach is that those with term deposits would pay attention to the financial stability of institutions in which they make term deposits. A disadvantage is that small, unsophisticated savers who make use of term deposits would bear part of the costs of the failure of a deposit-taking institution.

The Committee is convinced that depositors must accept some responsibility for decisions they make with respect to the institutions in which they place their money. Consistently in its past reports on the financial system, the Committee has favoured some form of co-insurance.

In June, 1985, the Committee recommended full insurance for the first \$25,000 and 80% insurance for the next \$50,000. Both these amounts should be adjusted periodically for inflation. (Interim Report on Matters Relating to the Regulation of Canadian Financial Institutions and the Canada Deposit Insurance Corporation, Tenth Report, June 1985)

In May, 1986 the Committee reaffirmed the recommendations of the 1985 report. (Towards a More Competitive Financial Environment, Sixteenth Report, May 1986)

In May, 1990, the Committee reaffirmed the recommendations of the 1986 report. (Canada 1992 Toward a National Market in Financial Services, Eighth Report, May 1990)

The Committee determined that, despite its record in recent years of strongly and consistently recommending co-insurance - supported by the economics profession in general, by senior government officials such as the Chairman of CDIC and the Superintendent of Financial



Institutions, and by many from the banking and life and health insurance industries - there remains opposition to the principle from others - including consumer groups and the Trust Companies Association.

Current reality thus appears to render it difficult to abolish deposit insurance, to introduce co-insurance from dollar one or to introduce co-insurance in the form that this Committee has recommended it in the past. However, in this period of comprehensive review government programs, the Committee, after careful consideration of the deposit insurance system, concluded that an element of market discipline should be incorporated into this program. It is important to establish the principle that consumers have some responsibility for the decisions they make with respect to the institutions in which they place their money. In the current political environment, this can be achieved most effectively with co-insurance.

Introduction of co-insurance will have no impact on the objectives of deposit insurance, namely:

- (1) to protect the integrity of the payments system;
- (2) to provide an element of consumer protection; and
- (3) to enhance competition among deposit-taking institutions.

Co-insurance will strengthen the system.

The Committee thus proposes co-insurance at a level that should not negatively affect the unsophisticated saver - 10% for deposits greater than \$30,000 up to a maximum of \$65,000 (a ceiling of \$65,000 with 10% co-insurance yields the same amount as a ceiling of \$60,000 without co-insurance). The recommendation may be modest, but if implemented, the principle it would establish will be a very important first step. Further, deposit insurance discourages runs, thereby protecting the integrity of the payments system. Having a basic amount insured with no co-insurance will enhance competition among deposit-taking institutions. As Table 2 in Appendix I indicates, 81.29% of customers in CDIC members that have wound up since February of 1992 had balances of less than \$30,000. Therefore, the relatively small unsophisticated saver is protected by the proposed changes.

**Recommendation 5:** That the ceiling on deposits insured by CDIC be increased from \$60,000 to \$65,000 and that there be 100% insurance for the first \$30,000 of deposits and 90% insurance for the remaining \$35,000.

#### 4. Reduction of the maximum term to maturity of deposits covered by public deposit insurance

Related to the question of co-insurance is the term to maturity of the deposits that are protected by CDIC. During the course of its hearings, the Committee attempted to discover the reason that CDIC insurance covers deposits of up to five-year maturity. The only explanation that was offered was that the five years was chosen because of the problem faced by deposit-taking institutions of matching assets and liabilities. Five-year term deposits (GICs) are a liability for a deposit-taking institution that can be matched with five-year mortgages, an asset with the same maturity as the liability. This same logic applies, however, to a GIC of any maturity. There is nothing magic about the number five. Given:

- that the primary objective of public deposit insurance is the integrity of the payments system,
- that runs on a financial institution are related to demand deposits only,
- that the goals of enhanced competition and provision of an element of consumer protection are affected more by the existence of deposit insurance than by the specific terms to maturity that are selected as eligible for public deposit insurance coverage, and
- that there is no public policy rationale for selecting five years as the maximum term to maturity of GICs covered by deposit insurance,

it follows that: a reduction in the maximum term to maturity of GICs covered by public deposit insurance would make a positive contribution to reducing the costs of failure of deposit-taking institutions.

This would protect the integrity of the payments system; liquid assets will be protected. In addition, it would provide an incentive for depositors, who want GICs with more than the new maximum term to maturity, to pay more attention to the well-being of the institutions with which they deal and it would reduce the costs to CDIC in the event of a failure,

because only GICs which have a term to maturity of less than the new maximum term to maturity would be covered, as opposed to the existing five years or less.

### 5. Stacking

Even if one accepts the deposit insurance entitlement argument noted above, does this imply that an individual should be able to achieve an amount of deposit insurance coverage with the same institution, or within an affiliated group of institutions in excess of \$60 000? This process, called stacking, is accomplished by using different types of accounts – RRSPs, joint accounts, trust accounts, and so forth. Clearly, stacking violates the spirit of deposit insurance which seeks to set a limit (currently of \$60,000) on the amount of insurance to which a single depositor is entitled.

CDIC's public awareness literature provides an example where a couple can obtain coverage through related institutions of up to \$540,000. (See Appendix II for an example)

Once again, it is important to note that Canadians have access to Government of Canada obligations if they seek a risk-free investment beyond the limit set by deposit insurance.

***Recommendation 6: That stacking within a family of federally-regulated deposit-taking institutions be eliminated.***

### 6. Elimination of wholesale deposit coverage

The Chairman of CDIC recommended that the Committee consider the elimination of wholesale deposit coverage:

by essentially exempting from CDIC membership those firms that accept deposits of only \$100,000 or more. That would simplify the system quite a lot. There are some banks in this country, especially foreign banks, that are essentially wholesale banks that do not do personal retail business in any particular way. In terms of applying our standards in a variety of other regulatory activities, it would simplify the system if they were, in a sense, not members of CDIC. (Mr. Grant Reuber, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 19, 4 October 1994, p. 46)

Institutions that accept deposits of only \$100,000 or more are not dealing with the small unsophisticated saver about whom many witnesses were concerned. These are the type



of savers who can reasonably be called upon to pay attention to the financial stability of the institutions with which they place their money.

*Recommendation 7:* That foreign banks not be required to be members of CDIC.

#### **7. Alteration of the credit status of CDIC**

Mr. Reuber suggested also the alteration of the credit status of CDIC so as to make insured deposits a priority credit ahead of unsecured creditors. At the moment, CDIC has the same status as all the unsecured creditors. It must share the proceeds of liquidation of a deposit-taking institution with all unsecured creditors. One way to reduce the cost of a failure to CDIC would be to give CDIC priority over other claimants in the credit system.

This is a complex issue. By giving CDIC priority over unsecured creditors, the government will be giving the latter an even stronger incentive to investigate the financial stability of the institutions with which they deal. This is an argument in favour of such a change. On the other hand, there is a question of equity. On what basis should CDIC be given such priority? During the hearings, no response was given to this question.

*Recommendation 8:* That CDIC not be given priority over unsecured creditors.

#### **8. Enhanced powers for OSFI and CDIC**

OSFI and CDIC currently have, under the existing legislation, extensive powers to deal with financial institutions. (Appendix III outlines the powers of OSFI; Appendix IV, the powers of CDIC.) The Committee has concluded, on the basis of the evidence, that certain additional powers for each agency are warranted to enable them more effectively to achieve their objectives.

One issue raised by almost every witness was the process for closing a troubled institution. Currently, the regulator must determine that an institution is insolvent before he may close it down. By the time he is able to intervene there may be no significant value left in the institution.

Mr. LePan addressed this point.

The government believes that the regulator must have the ability to engage in early intervention. This means more transparency, with OSFI setting out the guidelines on the kind of actions which the supervisor can be expected to take when an institution moves into various stages of difficulty. [This will be discussed more fully below.]

...

It also means backing up the early intervention process with the legislative power to close a company earlier than permitted by the current legal framework. This includes the power to close a company when capital is depleted but is still positive under widely used accounting assumptions. Regulatory intervention, however, should not in my view, be purely mechanistic.

Early intervention provides more protection to policyholders and depositors and creditors. It should also serve to reduce the costs of failures on the deposit insurance and policyholder protection funds. I do not support early closure just for the sake of closing institutions, nor do I believe that it is somehow a magic solution. However, I do believe it is important, and its importance lies in large measure in the pressure it should exert on management and boards of directors to find timely solutions to problems.

The *Winding-Up Act* is not currently designed to do what I have just described, and some changes would potentially be required. As well, more information on the financial health of companies on both a "going concern" and liquidation basis to the regulator and deposit insurer and the protection scheme would be necessary earlier to permit decision-making. If the policy direction is accepted, an issue will be the nature of the due process and redress mechanisms and the criteria that would be applied to assess the appropriate actions.

(Mr. Nick LePan, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 19, 4 October 1994, p. 7)

It is important to recognise that in all cases of intervention - infusion of capital from the insurer, some form of rehabilitation, or liquidation - someone pays. There is no way

to intervene without imposing costs on someone: the depositors, the shareholders, the creditors, the taxpayer. Someone will pay. The issue is who will pay and how much.

Although support for early intervention power, as proposed by Mr. LePan, was widespread, no one suggested that this is a panacea. It is extremely difficult to know when to close an institution, and even after action is taken, it is unlikely that anyone will be able to get the information to determine that a troubled institution was closed at the right time. What is clear is that the regulator needs steps intermediate between non-intervention and liquidation.

There were a number of suggestions as to how an early intervention process might work. Some suggested the regulator could monitor the progress of an institution, bring information to the insurer, and then the two would decide cooperatively when to blow the whistle. Others argued that the regulator should make all the decisions up to intervention, and the insurer should then be brought in to cooperate on a "going concern" solution. It was suggested also that, once the intervention decision is made, the insurer should be the lead agent and the regulator should be there only to ensure that applicable regulations are satisfied.

The use of early intervention for troubled life and health insurance companies will be discussed in that part of this Report dealing with CompCorp. With respect to deposit-taking institutions, the mandate of CDIC provides that it can do "going concern" solutions (with one caveat regarding solvency and survival to be discussed below). It can facilitate transactions through financial support so long as they meet the objectives of CDIC.

In the case of First City Trust, CDIC worked with the Company and its Board to find a "going concern" solution. The process is described in Appendix V.

The interesting point is that the only way a "going concern" solution will work is if the board of directors of that institution are prepared to work with the insurer. If you do not have cooperation and a co-ordinated effort, it does not happen. Obviously CDIC does not have the power, short of [taking over the institution], to insist that the board of directors look at "going concern" solutions. Obviously, you must educate the board of directors as to where you are coming from, and obviously the special examinations that



we undertake are, in fact, a reality check on the board of directors.

(Mr. J.P. Sabourin, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 19, 4 October 1994, p. 69)

In addition, CDIC was given the power to take control of an institution, change management, sell or liquidate after six months (the FIRP (financial institutions restructuring process power, section 39 of the *CDIC Act*)). The trigger mechanism is a determination by OSFI that the institution is no longer viable. According to the Chairman and the President of CDIC, having this power and the threat of using it has worked for CDIC. They made reference to a case where CDIC has actually been able to do a "going concern" solution just by mentioning FIRP.

Yet, CDIC still has the problem of not being able to put an institution into liquidation if it is still solvent from a traditional accounting point of view, that is, if it is unable to pay its debts as they become due. The traditional test of solvency is not a sufficient condition for survival as a deposit-taking institution.

There are, for example, capital requirements set by CDIC as part of its standards of practice for a company in the deposit business. A company may be solvent, yet not meet these requirements. CDIC would like to see more capital injected (to keep the institution a going concern). If the company refuses or is unable to do so, CDIC would like to be able to proceed to liquidation, but currently is unable to do so.

**Recommendation 9:** That OSFI be given the power to engage in early intervention. OSFI should have the power to close a company earlier than permitted by the current legal framework. This includes the power to close a company when capital is depleted, but is still positive according to recognised accounting standards. All intermediate steps should fall under the regulatory umbrella and the courts should be involved.

The Chairman of CDIC made two other recommendations to the Committee. The first relates to insurance renewal.

We think it would be useful if the legislation could provide for the renewal of insurance at periodic intervals. In other words, every five or ten years companies that are covered would be asked to reapply for renewal for deposit insurance.

(Mr. Grant Reuber, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 19, 4 October 1994, p. 52)

Currently, CDIC has only one opportunity to review an application for deposit insurance; that opportunity arises when the institution initially applies for CDIC membership. If conditions change, if there is a change in ownership for example, CDIC wants the opportunity to review whether the institution still satisfies the requirements for deposit insurance.

*Recommendation 10:* That financial institutions that are members of CDIC reapply for deposit insurance every 10 years. If there is a change in ownership of the institution, then the reapplication should be done ten years after the Superintendent approves the new ownership, and every ten years thereafter.

The second new power that CDIC would like is a modification to the FIRP powers.

... FIRP now provides [CDIC] with the authority to take control of an institution through its shares and, through a sale, dispose only of the shares. However, it has become apparent over time that it would be useful for CDIC to have the authority to also dispose of parts of the business, in other words, to be able to do asset sales, transfers of deposits, et cetera. In many cases we have found it very difficult to do share sales because of contingent liabilities issues, and [requirements of repurchases] and warranties that purchasers would require.

(Mr. J.P. Sabourin, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 19, 4 October 1994, p. 54)

The Committee dealt with this issue in its consideration of Bill C-48, the bill that gave CDIC its FIRP powers. In its Fourteenth Report (14 May 1992) the Committee stated:

The witnesses overwhelmingly indicated that the CDIC should be given the widest possible range of options. In particular, in many

cases it makes more sense to seize the business rather than the shares and the subordinated debt.

It is the recommendation of the Committee that as part of the FIRP process the CDIC be given the power to directly seize part or all of the assets of a troubled institution.

**Recommendation 11:** That, as part of the FIRP process, CDIC be given the power directly to seize part or all of the assets of a troubled institution.

### **SECTION 3: INSURANCE FOR PRODUCTS OF THE LIFE AND HEALTH INSURANCE INDUSTRY**

This section of the report will briefly review the history of CompCorp and then consider certain concerns which have been expressed about Canada's life and health insurance industry. Next, issues addressed in the section - Reducing the Cost of Failure of Deposit Taking Institutions - will be examined in the context of the life and health insurance industry. Finally, the structure and operation of CompCorp will be dealt with.

#### **A. A Brief History of CompCorp**

CompCorp is a federally incorporated private company that is operated and funded by the life and health insurance industry. The plan was developed largely in response to government pressure.

In 1984, after bankruptcies occurred in trust companies and property and casualty insurance companies, the Canadian Life and Health Insurance Association (CLHIA) set up a working group on consumer protection. Until that time, the industry had not had any bad experiences, but the expansion of savings-related financial products and the increasingly frequent offering of financial planning services by life insurance companies deserved special attention. The absence of some form of protection among life insurance companies could have affected competition in certain products, such as RRSPs, available from competitors that provide



a guarantee. There was also increasing consumer pressure for a compensation system to be adopted.

In 1989, the provincial ministers responsible for financial institutions notified the industry that unless a system were established in accordance with their criteria, steps would be taken to set up a public compensation fund entirely funded by the industry. As well, the industry expected that federal legislation would eventually require life insurance companies in Canada to be members of a production structure similar to the one required for institutions such as deposit-taking institutions.

On 29 January 1990, the Canadian life insurance industry officially set up a private, federally-chartered compensation corporation, the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (CompCorp), to administer its compensation fund. Following the events in the affair of the Les Coopérants (Les Coopérants, Mutual Life Insurance Society), CLHIA announced tighter solvency criteria in its protection plan and changes to CompCorp's corporate structure. Among other things, on 7 April 1993, CLHIA was authorized to take steps to incorporate CompCorp so that, if necessary, it could carry on insurance activities and not simply administer the compensation fund. (Monitoring and Protection of Clients of Financial Institutions, Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, June 1993, pp. 10, 11)

## **B. Concerns Expressed About The Life And Health Insurance Industry**

In June of 1994, Mr. Mackenzie, after addressing a meeting of the Canadian Life and Health Insurance Association, indicated that consumers should be careful in dealing with life and health insurance companies. He suggested that the market for life insurance is relatively crowded and some life and health insurance companies may fail.

Not long after these comments appeared, Confederation Life was put into liquidation. As noted earlier, this event led to the fall hearings of the Committee. At those hearings, the Committee heard that:

An accelerated, but orderly, consolidation of the mid-size insurance companies would be a positive development for the industry in the long term as it strives to compete with other

suppliers of financial products. [There are currently over 140 companies in the industry, but only six have assets greater than \$10 billion.] A regulatory regime that encourages and facilitates the orderly consolidation of the industry would be welcomed by the capital markets. (emphasis added)

(Note for Remarks to the Senate Banking, Trade and Commerce, Hearings on Confederation Life, James McSherry, Wood Gundy, 5 October 1994, p. 1)

Some of the inherent contradictions and the evolution of the industry are now prompting a systemic revision of the framework. To comment on any particular facet or question alone would be a disservice; an integrated view of the issues and coordinated set of solutions is needed.

(*Ibid.*, p. 9)

### C. Reducing the Costs of Failure of Life and Health Insurance Companies

The Canadian life and health insurance industry is generally strong. The three recent failures (Les Coopérants in 1992, Sovereign in 1993 and Confed in 1994) are the only failures in the long history of the industry. The liquidations of the three institutions have been handled in an orderly fashion with clients of the firms generally well-protected. Nevertheless, it is the view of the Committee that there are measures which should be taken to improve both the regulatory framework and CompCorp. These measures are discussed in this section of the Report.

Confederation Life and Confederation Trust failed, it was argued, at least in part due to problems experienced with commercial mortgages and real estate. The same factors were identified in studies of the other life insurance company failures and recent trust company failures.

Consequently, the Committee identified those recommendations made for deposit-taking institutions that could be applied, appropriately modified, to the life and health insurance industry, regardless of the nature of the plan used to protect clients of this industry. These are discussed in the first sub-section.

With respect to early intervention, however, there are dimensions to this policy which can be applied to a troubled life and health insurance company that cannot be applied to

a troubled deposit-taking institution. It may, for example, be possible to restore public confidence in a troubled life and health insurance company if appropriate actions are taken, so that the institution will continue to operate. It appears, however, that once public confidence has been lost in a deposit-taking institution, it is almost impossible to restore that confidence. The institution will disappear. Approaches to restoring public confidence in a troubled life and health insurance are discussed in the second sub-section.

Finally, the life and health insurance industry's views of CompCorp and how it has done and what should be done with it, are discussed, followed by the views of the Committee and its recommendations in the last two sub-sections.

**1. Recommendations made for deposit-taking institutions modified for life and health insurance companies**

*Recommendation 12:* That the use of subordinated debt, as an added way of imposing market discipline on life and health insurance companies, be considered and its feasibility explored.

*Recommendation 13:* That the feasibility of using risk-related premiums for members of the life and health insurance industry consumer protection plan be explored.

*Recommendation 14:* That there be no co-insurance for a "basic" level of coverage (comparable to the proposed \$30,000 of initial deposits covered in CDIC-member institutions with no co-insurance) by the life and health insurance industry consumer protection plan and co-insurance for coverage beyond that minimum to a defined maximum (comparable to the proposed 10% co-insurance for deposits in CDIC-member institutions in excess of \$30,000 to a maximum of \$65,000).

*Recommendation 15:* That members of the life and health insurance industry consumer protection plan reapply for membership every 10 years. If there is a change in ownership, then the reapplication should be made ten years after the Superintendent approves the new ownership, and every ten years thereafter.



## 2. Early intervention

Regardless of the final form of the life and health insurance industry consumer protection plan – that is, whether it be public or private – there must be provision for early intervention. Early intervention is a term which covers a number of actions to be taken by OSFI that fall between the two alternatives currently available to it, namely non-intervention and application to the court for a winding-up order under the *Winding-up Act*.

A life and health insurance company is deemed to be insolvent according to the *Act* if

... it has failed to pay any undisputed claim arising under any policy of the company, or a disputed claim after final judgment in the regular course of law, for a period of ninety days after tender of a legally valid discharge and after notice of failure to pay has been given to the Minister.

(section 160.(1)(a) of the *Winding-up Act*)

By the time the court rules on an application for a winding-up order, there may no longer be positive net worth in the company. Early intervention ranges from stepping in to save the institution as a going concern to arranging an orderly liquidation while there is still positive net worth in the company.

The trigger mechanism for early intervention is action by OSFI, which, seeing a serious problem, will go to CompCorp or its successor and ask: are you prepared to become involved in a "going concern" procedure? This in turn involves bringing money to the table. This involves a freeze on the demands for liquidity from the troubled institution to provide time for the going concern solution - to prevent a run on the institution.

A run [on] an insurance company is started by requests for early surrender of policies and contracts or by requests for loans from the insurance company up to the cash surrender value of the policy. If such a liquidity run were to occur, assets would have had to have been sold at discounted values in order to meet that immediate demand. At such discounted values there could be no certainty that there would be sufficient assets to meet all policy holder liabilities over time. Therefore, under severe liquidity pressure, it would be improbable that the company would remain solvent.

...

Public confidence is an essential prerequisite for solvency in any financial institution. Few financial institutions in the world can survive a run without the benefit of backup support, either from the industry or from the government. For Confederation Life, neither of these was available.

In the absence of liquidity support mechanisms in the Canadian system for insurance companies, it therefore became necessary for the directors to pass a resolution consenting to the minister to take control under the *Insurance Companies Act*.

Without liquidity pressure, it is probable that an alliance might well have been struck, or that an industry consortium could have been brought together and Confederation Life would have remained solvent.

(Mr. Paul Cantor, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 16, 27 September 1994, p. 52)

If CompCorp were to become a crown corporation, it could be given access to the Consolidated Revenue Fund, to permit it to bring the needed funds to the table for a "going concern" solution. If it remains a private sector organisation, it will need the power to raise money from private capital markets. It will also need to have, as one of its objectives, the right to participate in "going concern" solutions.

If the insurer indicates that a "going concern" solution is not feasible, then the regulator should be able to move to consideration of restructuring the troubled institution. Witnesses frequently referred to the "rehabilitation" process (described below) in the U.S. states, and most often, to that in Michigan. (See Appendix VI for an outline of the Michigan procedure.) One witness provided the following interesting reference from the *National Underwriter*.

"... a rehabilitation can be a coat with many colors. When you file for rehabilitation you have a lot of flexibility," ...

A rehabilitation ... could involve an "orderly liquidation" in which the assets and liabilities of Confed's U.S. companies would be individually sold off over time.

On the other hand, ... a rehabilitation could involve the sale of the U.S. branch as a whole.

Or third, ... rehabilitators could draw up a plan similar to the one implemented by regulators during the rehabilitation of Mutual Benefit.

"That essentially involves collecting earnings on the invested assets, paying benefits, paying expenses and rebuilding the asset portfolio through retained earnings...until the economic deficit that was the cause of the problem in the first place is covered," (Mr. John McNeil, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 16, 27 September 1994, p. 86)

Under the U.S. model discussed, the rehabilitator has the capacity to alter insurance contracts in such a way as to streamline them and provide a basis whereby the payment obligations of the company in question can be delayed or deferred over time. Clients wishing to cash in their policies early incur a loss. Those willing to leave their money in for a longer period may get it all back.

What happens down there is they dig deep into the pockets of the guarantee associations in the rehabilitation process. [A guarantee association is an organisation of life and health insurance companies in a U.S. state that collects premiums and provides compensation to policyholders in the event of insolvency or impairment of a member company.] They must be reasonably confident that they can repay the guarantee associations; otherwise, they have to liquidate. In effect, they can sort of borrow money. (*Ibid.*, p. 86)

In effect, the guarantee association provides bridge financing.

The Committee was convinced by the evidence presented to it, that there is a need for OSFI to have access to a rehabilitation option in dealing with troubled life and health insurance companies. There was insufficient evidence to discuss the details of such an option,



although witnesses frequently cited the process used in the state of Michigan as a good starting point.

*Recommendation 16:* That OSFI be empowered to engage in early intervention through a "going concern solution" or a "rehabilitation" process. Such new powers could also lead to the closure of a life and health insurance company earlier than permitted by current legislation.

*Recommendation 17:* That any insurance plan for products of the life and health insurance industry have, as one of its objectives, financial participation in an early intervention solution. It must necessarily have access to adequate financial resources to get involved in such a process.

One issue was raised that affects mutual companies only, demutualization. One of the primary motives for demutualization is expanded access to capital markets. In its 1992 Report on the conversion of mutual companies in Canada, the Committee stated:

In particular the regulations should be able to handle the conversion of a healthy company as well as that of a company facing potentially serious access to capital problems.

In his recent appearance before a meeting of the Canadian Life and Health Insurance Association, the Superintendent of Financial Institutions commented that the process of demutualization is complicated. It currently takes up to 18 months, which is too long for a troubled company requiring a rapid injection of additional capital.

The principal capital markets requirement [for a successful demutualization] is the need to produce a market rate of return on ownership equity. ... A fair estimate of the current required rate of return would be in the 12-15% range for established financial enterprises. A company earning this required return and projected to continue earning that return should trade at or near its book value. Such a company could attract new capital without diluting the interests of its current owners.

(Mr. James McSherry, The Role of an Investment Dealer in Demutualization, Notes for a Speech, undated)

The implications of Mr McSherry's remarks are that it would be very difficult for a troubled institution successfully to demutualize. Work is ongoing to develop new instruments to provide expanded access to capital markets for mutual companies, such as perpetual preferred shares. However, such instruments will require the approval of OSFI.

At the fall hearings, the general view of witnesses was that demutualization is a very complex process and would not provide capital in a timely way. The problem is how to allocate the surplus among policyholders of different classes and in different countries. Some argued that the regulations governing this process need to be more specific. For example, the Chairman of Sun Life expressed his view that demutualization rests on the wrong intellectual foundation. He argued that the right of the current policyholders to all the surplus are not justified.

With respect to demutualization, most of the rules are in the form of regulations, so changes are easier to make. There is a trade-off between speed and policyholder rights.

**Recommendation 18:** That demutualization regulations be able to handle the conversion of a healthy company as well as that of a company facing potentially serious access to capital problems; and the process should be simplified.

### 3. Concerns about CompCorp

There was extensive discussion about whether CompCorp should be a crown corporation or remain a private sector organisation with considerably revised structure, objectives and powers.

In its June 1993 report, the Committee addressed several specific concerns about CompCorp. With respect to funding, CompCorp followed an "*ex post*" procedure; that is, in the event of a failure, it planned to collect the funds needed to address the situation after the failure occurred.

The Committee believes it is essential that CompCorp develop an effective "*ex ante*" funding approach as soon as possible.

In other words, the Committee recommended that CompCorp build up a fund which could be used in the event of an insolvency. The Committee further noted that,

The current CompCorp framework creates regional inequities in a market which is clearly a national market.

These two concerns of the Committee were addressed by CompCorp.

During both the spring and the fall hearings in 1994, concerns were expressed about the existing corporate governance of CompCorp. Representatives of member institutions sit on the board of CompCorp which must make critical decisions about their competitors. This has the potential for conflict of interest for individuals who are being asked to serve, at the same time, as members of a company, whose goal is to make profits in an extremely competitive environment, and as members of an organisation, whose goal is to preserve the stability of the industry as a whole. The data required by the directors of the "oversight" organisation to make the key decisions necessarily involve sensitive information about competitors. Consequently, there is often a reluctance to supply such data.

Changes made by CompCorp to date, although a step in the right direction, do not go far enough. Further, the Committee seriously questions how effective CompCorp can be if it is not part of the overall machinery of regulation -- that is, if it is not integrally involved in regular consultation with OSFI, the Department of Finance, and the Bank of Canada -- as CDIC is.

The former Superintendent commented on communication between OSFI and CompCorp:

Every member of CompCorp has signed over to CompCorp management a waiver of confidentiality, which says that CompCorp can come to the regulator -- be it me or my opposite member in Quebec or wherever -- and get information. CompCorp management can get this information.

What CompCorp has done recently is extended that circle to include either four or five independent directors who have no industry affiliations. We have, from time to time, met with them in an operations committee to discuss institutions we are working on and concerned about on the condition that information is not dealt with by the whole board of CompCorp at that point in time. So there is a basis for communication.



When an institution gets into difficulty, there is a process. In the case of Sovereign Life, one has to go to the full board. ... Actions were taken suitably, in my judgement, and the system worked in a collaborative way. Of course, that was a small company, and perhaps the same dynamic was not there to a large degree.

(Mr. Michael Mackenzie, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 10, p. 36)

This is not a situation which generates confidence. Further, the events surrounding the closure of Confederation Life illustrate how serious the need for reform is.

On balance, [CompCorp] does not stack up well against [life insurance compensation schemes] in the United States and Canada in three critical areas.

- (1) Although the coverage offered by CompCorp is roughly equivalent to those in the other plans, CompCorp has relatively low premium levels.
- (2) Unlike the schemes in the U.K. and U.S.A., CompCorp does not have the ability to fully participate in going concern solutions to problem institutions. Experience suggests that this can help lower the cost of resolution by better facilitating mergers and acquisitions.
- (3) With the failure of Confederation Life and the possibility of additional failures in the future, Canada's life insurance compensation system is expected to be placed under a considerable amount of strain during the next few years. It does not appear that under the present system, CompCorp will be able to cover policyholders sufficiently or as effectively as the plans studied in other countries.  
(David Walker, Overview of Life and Health Insurance Industry Compensation Plans in the United States, Canada and the United Kingdom, 1994, p. 3, Appendix VII)

#### 4. CompCorp: The views of the industry

Members of the life and health insurance industry argued during the May-June hearings that CompCorp "may not be perfect, but it works; and the industry has been working with vigour and creativity to strengthen and improve it in the light of experience." (Mark Daniels, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue

No. 14, 23 June 1994, p. 36) (See Appendix VIII for industry views on how CompCorp has been working.)

They were not satisfied, however, with the competitive balance among financial institutions in Canada. According to Mr. Daniels, the President of the Canadian Life and Health Insurance Association, there is not "a level playing-field" for financial products.

... our own estimates suggest, that at least for the trust industry, roughly half or more of CDIC's insured deposits may be term-deposit-type instruments clearly not linked directly at all to the payment system, in the sense that these term instruments have relatively little to do with the system, compared to, say, checkable deposits.

Moreover, these wealth accumulation instruments compete directly with deferred annuity and RRSP products, from which our industry ... derives literally one half of its premium income. (*Ibid*, p. 36)

The basic argument is that savings in life and health insurance companies are entitled to the same quality of protection as savings in deposit-taking institutions. It is the nature of the product, and not the institution, that should determine the eligibility for coverage. The industry should pay for the plan just as the deposit-taking institutions pay for CDIC. Without a public CompCorp, however, the life and health insurance industry claims that deposit-taking institutions have a competitive advantage. Consequently, the industry asked for CompCorp to have access to the Consolidated Revenue Fund.

With respect to the federal government opening up a line of credit to CompCorp or its successor, the former Superintendent stated:

If access to the Consolidated Revenue Fund is available, even on a liquidity basis, I do not see how that is compatible with a private sector compensation program.

(Mr. Michael Mackenzie, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 10, 14 June 1994, p. 37)

The Committee is in full agreement with the Superintendent.

After the September-October hearings, the life and health insurance industry changed its views. In his 21 October 1994 letter to the Chairman of the Committee (See Appendix XI), Mr. Garneau, Chairman of the CLHIA, states that the CLHIA wishes to pursue a crown corporation or "CDIC II" approach to consumer protection in the life and health insurance industry. He cites the importance of the consumer protection plan being able to effect a "going concern" solution with appropriate resources as the first reason for this position. The Committee believes, however, that with some restructuring, CompCorp will be able to raise considerable funds in private capital markets and can be involved in operations such as bridge financing if the appropriate changes are made to CompCorp and to the power of OSFI to share information.

The second reason given by Mr. Garneau is that CDIC's status as a crown corporation confers a major competitive advantage on deposit-taking institutions with respect to those life and health insurance industry products that compete directly with products of deposit-takers. The Committee rejects this argument. In 1992, legislative reform gave life and health insurance companies the right to purchase or set up deposit-taking subsidiaries. The life insurance companies can avail themselves of CDIC coverage for those products that compete with the products of deposit-takers by selling such products through their own deposit-taking subsidiaries.

In the case of life insurance products which are unlike any product offered by a deposit-taking institution - for example, products that contain both a savings element and a protection element - the Committee was persuaded by evidence presented at the hearings, including evidence presented by the industry itself, that it would be impossible to split these products so that the savings element would be insured by CDIC and the protection element in some other way. The Committee, therefore, was given the choice of recommending that these products be protected by a crown corporation or maintaining the *status quo*. In the former case, an element of unfairness would be introduced into the system since a crown corporation would be insuring a set of products which are not offered by deposit-taking institutions. Extension of a public guarantee to such instruments would then tilt the playing field toward the life and health insurance industry.



### 5. CompCorp: The views of the Committee

The Committee considered three models for a consumer protection plan for the life insurance industry: *status quo*, a crown corporation and a private sector agency created through legislation. After extensive discussion, the Committee opted for the latter.

The Committee rejected the *status quo*. Although the life and health insurance industry is generally strong and has done a good job dealing with the three failed institutions – Les Coopérants (Les Coopérants, Mutual Life Insurance Society), Sovereign, and Confederation – there are a number of significant improvements called for to the existing plan. Included are:

- (1) changes in corporate governance to ensure independence of the board of directors from operating life and health insurance companies and to ensure public representation on the board;
- (2) arrangements to enable the board of directors to obtain any and all information from the regulator needed to participate in ongoing concern and rehabilitation solutions; and
- (3) the power to raise needed funds from member companies and to borrow the funds it requires in private capital markets.

The Committee thinks that it would be very difficult for the industry to accomplish the needed changes on its own.

The Committee also rejected the crown corporation alternative by referring to the primary reason for deposit insurance - the protection of the Canadian payments system. Insurance company failures do not have a direct effect on the Canadian payments system. Hence, there is no public policy reason for giving life insurance company products the same type of protection, using the same mechanism as is given to products of deposit-taking institutions.

Moreover, this conclusion has also been reached in other jurisdictions. The United States and the United Kingdom, for example, have deposit insurance systems that have access to borrowing from government. Protection plans for purchasers of products of life and health insurance companies in those same jurisdictions, however, do not have such access.

The industry's final argument for a crown corporation, that the institution responsible for protecting purchasers of products of the life and health insurance industry should

be able to borrow from the Consolidated Revenue Fund (because CDIC can), was also rejected by the Committee. The Committee believes that an appropriately designed protection plan for products of life and health insurance companies, such as the one described in the following paragraphs, could borrow the money it requires from private capital markets.

Further, the Committee believes that government should become involved in protecting the purchasers of products of the life and health insurance industry only after all other private sector solutions have been attempted and failed. The Committee believes that the industry has the capacity to resolve (and work out) its own insurance problems; in doing so, the industry should not assume that it has access to the Consolidated Revenue Fund or to government guarantees of loans from private capital markets.

The Committee agrees with the industry, however, that an institution is needed which would have appropriate access to information regarding financially troubled companies and which has the legal authority, and the financial resources, to be able to help effect a "going concern" solution for a company in financial difficulty. A legislated scheme is the best way to ensure that the protection plan for clients of the life and health insurance industry has these tools.

The primary rationale for moving to a legislated scheme for the insurance industry would be consumer protection. Also essential in my view would be the rationale that there should be an effective mechanism for facilitating a range of going concern or softer landing solutions, where appropriate, in order to deal with possible future rationalization in the industry. I see those two fundamental rationales as being what would underpin a decision to move in this direction.

Of course, whether a full-fledged government-backed plan is implemented also has longer term competitive implications for the insurance industry vis-à-vis the deposit-taking institutions. It also has implications for the risk characteristics of the sector ...

If changes were to be made to current arrangements, one model would be to move in the direction of a number of U.S. state guarantee associations or the U.K. Policyholder Protection Board. This basically means putting a legislative framework around aspects of CompCorp such as the setting of assessment levels and

allowing CompCorp access to regulatory information on the health of institutions as a matter of legislative right.

Any new entity should be able to orchestrate "going-concern" solutions where such solutions are available and less costly than outright liquidation, and that is a function which CompCorp does not now have.

Changes to the corporate governance process would likely accompany this. CDIC has all of these attributes as do the organizations to which I have just referred. These powers are necessary, in my judgment, to play a role in dealing with institutions in financial difficulty beyond merely paying benefits to policyholders.

Going further than this model would involve two additional changes. ...

The first would legislate the unconditional right of policyholders to benefits under the plan. That does not now exist with CompCorp but does with CDIC. The second would provide some kind of government guarantee or access to government borrowing. This would further enhance the ability of the entity to assist in restructuring and would make it completely parallel to CDIC.

There are obviously many issues here. For example, if a goal is policyholder protection, or to have a mechanism to achieve going concern solutions in appropriate circumstances, then one has to structure the arrangements so they are effective. Given the liquidation of Confederation Life, which will potentially take many years to complete, there may be limited scope within the industry in the short term to build up a fund at a cushion, at current premium levels, with a need therefore for access to financing. One of the aspects that would be reviewed, if one was to legislate some scheme here, would be the level of premiums, because there is a view that the level of premiums of CompCorp are not directly comparable to those for deposit-taking institutions on comparable products.

As well, it is quite possible that the level of benefits now promised is not affordable, in which case setting up a Crown corporation with government financial backing might require some adjustments on the benefits side.



The further you move along the spectrum to a government guarantee or funding, the greater the overall level of involvement the government must have in the governance process of the institution.

There may also be links to the deposit insurance system more broadly and the possibility of reducing or adjusting the level of benefits at the same time as the breadth of government backed coverage was widened to include insurance policies and annuities. (Mr. Nick LePan, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 19, 4 October 1994, pp. 8-10)

***Recommendation 19:*** That the government introduce legislation to create a Life and Health Insurance Policyholder Protection Fund.

The Committee is of the view that there will be a strong public interest in the structure and powers of this Fund. Consequently, legislation establishing the Fund should specify these fundamental characteristics of the Fund. With respect to the actual operations of the Fund, however, it is in the interests of the industry to make sure that everything runs smoothly. As the witnesses from the industry have testified, CompCorp has been working on a number of improvements, such as standards of financial practice for member firms. This activity should be carried further by the Fund.

***Recommendation 20:*** That there be nine members on the board of the proposed Policyholder Protection Fund; five should be independent directors appointed by the industry. Independence means that no director is active in management or on the board or acting as consultants to the industry. Three members of the Fund's board of directors should be appointed by the Government. The ninth member of the board should be the Superintendent of Financial Institutions, *ex officio*. All members of the board appointed by the industry should have extensive experience in life and health insurance industry processes, procedures and issues, and in particular in questions related to risk assessment and management.

***Recommendation 21:*** That the Fund be given the power to establish the levies to be paid by member firms and to raise

capital as required to meet, in a timely fashion, liquidity demands which from time to time may arise.

This power for the Fund, along with the proposed power of the Superintendent to place a freeze on demands for liquidity from a troubled institution while a "going concern" solution or a rehabilitation is being worked out, will assure clients of the institution as well as investors that a run on the troubled institution can be avoided - and consequently that time will be given to the regulator, the Fund and the regulator to attempt a rescue.

***Recommendation 22:*** That there be appropriate changes in legislation and regulations to enable OSFI to share information with the Fund when necessary and to involve the Fund in a going concern solution or a rehabilitation.

The advantages of this approach are that the initial structure and powers of the Fund are made clear; the public interest is represented; and the industry is responsible for funding the plan and selecting the majority of the board of directors. Further, the Committee recognizes the critical importance of having industry-appointed persons on the board of the fund possessing in-depth experience with the operation of life and health insurance companies and sound knowledge of the issues that the industry faces, particularly risk assessment and risk management. As with CDIC, provinces would be able to opt out and create their own provincial counterparts to the Fund.

Finally, the Committee notes that it would be worthwhile to study the application of the model proposed for protection of clients of the life and health insurance industry to protection of clients of deposit-taking institutions.

#### **SECTION 4: PUBLIC DISCLOSURE OF INFORMATION ABOUT FINANCIAL INSTITUTIONS AND THE REGULATORY PROCESS**

This section of the Report deals with the fundamental issue of information and communication. Almost every witness, regardless of his or her background or point of view on the more controversial issues discussed at the hearings, stated that clear, timely, relevant,

comprehensible and easily accessible information about financial institutions, about the regulatory process and about the insurance plans protecting clients of financial institutions was critical to reducing the cost of failure of financial institutions. The issues raised in this section apply generally to both the deposit-taking institutions and life and health insurance companies.

A number of issues related to the disclosure of information are discussed below, including:

- the quality of information
- the audit profession
- new techniques of analysis
- disclosure by financial institutions
- issues of disclosure specific to the life and health insurance industry
- public awareness of deposit insurance and of the plan protecting clients of the life and health insurance industry
- information about the regulatory process

#### A. The Quality of Information

If there is to be informed decision-making by those who deal with financial institutions, it is necessary that they have accurate, timely, relevant, and comprehensible information about financial institutions.

The Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) indicated that standards for such information are being developed by CICA in co-operation with relevant organizations. (See Appendix X for a discussion of work on CICA standards.) Mr. Rutledge and Mr. Murray of the CICA then raised the serious issue of what users of financial statements should expect.

There is obviously considerable activity in the area of information disclosure, but I want to emphasize that a clean opinion by the auditor, in other words, an opinion that the financial statements are presented fairly in all material respects is not synonymous with a clean bill of health.

In the case of an entity that has financial difficulties, as long as the financial statements clearly disclose the then existing financial



condition and operating results, the auditor's opinion will be "clean."

(Mr. Graeme K. Rutledge, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 12, 21 June 1994, p. 8)

*With respect to the purpose of the financial statements and the purpose of our examination, clearly there are misunderstandings about what our role is.*

*It is important to understand ... that a financial statement is a point-in-time report. It is very important for users of financial statements to have, first of all, a report that indicates the financial position of a financial institution at a point in time as well as present the results of operations of the entity on a historical basis.*

*Beyond that, it is very important to have other information available to users and others in order that they be able to assess whether a financial institution is safe to invest in and whether there are specific risks associated with that institution.*

*However, it is important to understand that the audit report on the financial statements expresses the financial position as at a point in time, and our role is to provide credibility to the assertions made by management as represented in those financial statements. (emphasis added)*

What we have seen evolving with respect to this safe institution issue is that the regulators have increasingly become concerned about the well-being issue, and we have been assisting them in that regard by becoming involved in reporting, as part of the audit, any examples of transactions or conditions that we see as part of the financial statement audit that, in our opinion should be brought to the attention of the regulator.

...

There is an ongoing role for us in that regard, but it really is an add-on to the primary role, which is to report on the ... financial statements [an historical picture].

(Mr. Ian A. Murray, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 12, 21 June 1994, pp. 13)

The legislation governing federally chartered financial institutions which went into effect in 1992 stated that:

It is the duty of the auditor or auditors of a bank to report in writing to the chief executive officer and chief financial officer of the bank any transactions that have come to the attention of the auditor or auditors affecting the well-being of the bank that in the opinion of the auditor or auditors are not satisfactory and require rectification ...  
(section 328(1) of the *Bank Act*. There are identical sections in the *Insurance Companies Act* and in the *Trust and Loan Companies Act*)

The Committee considers the well-being issue to be a significant responsibility of the auditor(s) – more than "an add-on to the primary role" (to quote the words of Mr. Murray).

One specific data quality issue which drew considerable attention was accurate asset valuation. Accurate asset valuation is very important to the health of a financial institution. In the view of Mr. Reuber, most of the institutions that get into trouble have not been particularly good at asset valuation to put it mildly. (Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 5, 28 April 1994, p. 15)

Because OSFI and CDIC tend to take a more conservative view of asset values than financial institutions themselves tend to take, there are different views of the well-being of an institution. There is an important difference between a going-concern value and a liquidation value.

Because of its particular significance to OSFI, CDIC and the financial institutions, the development of techniques to provide accurate asset valuation should be of the highest priority.

**Recommendation 23:** That standards of financial reporting be substantially improved as regards the clarity of their presentation. It is important that the audit profession, OSFI, CDIC and the industry co-operate to develop these standards and to ensure that information is made available on a more timely basis and in an easily accessible fashion. These standards should address the issue of accurate asset valuation.

## B. The Audit Profession

There were comments about the auditing profession as well. Mr. Don Leslie, President of the Canadian Investor Protection Fund (which protects the clients of member securities firms in the event of the insolvency of a member firm), while viewing positively the background work being done by the auditing profession, raised serious questions about the quality of the performance of the auditing function.

Approximately 10 years ago I finished a major study for the CICA on materiality. I came across a lot of literature that demonstrated problems such as price cutting, and so on.

At that point in time I came to the conclusion that there were three possible outcomes.

First, efficiency is improved so that the same level of materiality and the same level of assurance is obtained. I had stated that this was a positive benefit, but that is unlikely.

Secondly, I indicated that auditors would keep doing the same work but they would make less money so that price cutting would hit their wallets.

Thirdly, and the most dangerous outcome from the point of view of public reliance on the profession, I indicated that the audit effort declines to offset the lower fees and the users of audited statements would have less assurance. This has occurred.

...

The Quebec order [of chartered accountants], in [a] study of bidding [Le rapport du Groupe du Travail: Les appels d'offre et offres de service, L'ordre des comptables agréés du Québec, October 1993], indicated that it had to take action "to safeguard the reputation of the profession and ensure the protection of the public." This is the key point. The Quebec order also stated that it "fears market pressures are eroding standards."

...

Firms will often have to cut their fee in half to retain the audit. That raised the question: Will they continue to do the same



amount of work, or are they doing too much? I can tell you that we see little overauditing.

In our reviews we have found that quantity of work has declined to the extent that the probability of an auditor detecting a material error is not much over a flip of a coin. We are currently revising our audit instructions to put in place a framework that would require auditors to derive their opinions on a more objective basis. (Mr. Don Leslie, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 12, 21 June 1994, p. 39)

The Canadian Investor Protection Fund is currently considering striking a major accounting firm from its panel of auditors because of work of unacceptable quality by that firm.

How effective is the monitoring of auditors of financial institutions? In the case of the securities industry, a thorough process for examining the work of auditors is in place. In addition, the CIPF will be introducing a special examination later this year, to be taken every five years, by those who wish to be eligible for the panel of auditors from which firms select their auditor. There will be no grandfathering.

**Recommendation 24:** That the deposit-taking institutions and the life and health insurance companies consider adopting the process used by the Canadian Investor Protection Fund (the organization that protects clients of the securities industry in Canada) to monitor, examine and select auditors for its member institutions.

### C. New Techniques of Analysis

The Committee heard from a number of witnesses about new techniques being used to analyze the well-being of a financial institution. Management and oversight committees should encourage the development and adoption of new techniques that will improve their ability to monitor the future well-being of financial institutions.

The representatives of the CICA indicated that auditors are making increasing use of the discussion section of the annual reports of financial institutions to deal with the impact of selected variables, such as developments in foreign exchange markets, on the future of the institutions.

CDIC is currently developing a data system, and a modelling capacity, so that officials can run simulations to explore the effects of factors such as the state of the real estate market on the balance sheets of various institutions.

Representatives of the Canadian Institute of Actuaries suggested that dynamic solvency testing, their technique of doing risk analysis for insurance companies (which is basically designed to look at the effect of different scenarios on the actuarial reserves needed by the insurance company), could be usefully applied to other financial institutions.

At the present stage, we have found that, in order for an actuary to do a proper analysis of insurance companies that own trust companies, he has to do a proper analysis of the trust company subsidiary. Our role under the new act is also relatively new, so we are just exploring how actuaries do that. We have some draft standards and our members are currently applying their basic skills and techniques to the trust company field in order to do it. (Mr. James A. Brierley, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 7, 26 May 1994, p. 33)

Dynamic solvency testing is relatively new; it has been used by all life insurance companies in Canada since 1992. Given its "forward-looking" perspective, its general applicability is well worth careful examination by other financial institutions.

**Recommendation 25:** That financial institutions and OSFI make use of analytical techniques such as simulation and dynamic solvency testing that can give a forward-looking perspective to examination of the solvency of a financial institution.

#### **D. Disclosure of Information by Financial Institutions**

... I should like to touch upon the issue of enhanced disclosure, an issue which, in the United States, would be called a "motherhood" issue. ... How can you be against enhanced disclosure?"

However, one should not think of enhanced disclosure in and of itself as a panacea...

(Mr. Ken Froewiss, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 20, 5 October 1994, p. 7)

This point of view received universal support at the fall hearings. The average depositor, it was felt, had neither the time nor the level of financial sophistication to do a thorough evaluation of the financial institutions to which he or she entrusted his or her savings.

For many institutions, a wealth of information is available from private rating agencies. The majority of trust companies, however, are small and privately owned, with the result that they rarely get the attention of the rating agencies. What "outside" source of information is available about them?

Clear, timely, relevant, comprehensible, easily accessible information about the well-being of financial institutions is not readily available to the public. However, it is unreasonable to expect the individual consumer to be able to process all the information needed to make such a judgement. In this case, the role of the independent, intermediary expert (professional analysts, rating agencies) is critical. These intermediaries should have access to financial institution data that will permit them to make an intelligent statement about the "health" of financial institutions. (More will be said about the role of the intermediary below.)

**Recommendation 26:** That the data needed by expert intermediaries (professional analysts and rating agencies) to make an intelligent judgement about the well-being of a financial institution be identified and released promptly. OSFI, CDIC, the audit profession, the financial institutions and the expert intermediaries should consult to establish what data should be provided. Data should not be released if it would reveal specific competitive strategies of an institution or would violate legitimate privacy concerns.

The Committee expects the consultation among users and providers of data to be completed early in the new year, and expects to hold hearings in the spring on the results of these consultations and on plans to release the data to the public.

With respect to many financial institutions, a great deal of data is available to the public. Unfortunately, however, for a number of institutions which are part of financial



conglomerates, full disclosure at the operating level is not always available to the public. For such institutions, the only financial statements made public present consolidated information for the holding company and its wholly owned subsidiaries. Consequently, the market is unable to generate research reports which deal with the riskiness of individual operating companies.

**Recommendation 27:** That the data needed by expert intermediaries (professional analysts, rating agencies) to make an intelligent statement about the well-being of a financial institution, at the operating company level, be released to the public.

#### 1. Disclosure issues specific to the life and health insurance industry

There were, in addition, specific comments made about the life and health insurance industry. Historically, the life and health insurance companies have been subject to fewer disclosure requirements than deposit-taking institutions. Enhanced public disclosure of information about the insurance sector is called for.

There was considerable discussion about the usefulness of the information provided on the annual regulatory filings of insurance companies (the OSFI-54). Basically, this information is for the expert intermediary. In most cases, the rating agencies go well beyond the contents of this form in their analysis of companies.

In addition, questions were raised about the quality of the data on the OSFI-54 - whether it was filled out properly, whether there is a system of consistent crosschecks reconciling one schedule to another. Officials from OSFI indicated that OSFI checks the information for consistency and that soon the data will be made available in electronic form.

**Recommendation 28:** That OSFI ensure that the data on the insurers' annual regulatory filings (the OSFI-54) be of the highest quality and clarity and that OSFI make such data available to the public.

In a letter to the Committee following his appearance, Mr. McSherry, a capital market expert, stated that adequate information on the value of property underlying mortgages is not available in Canada. It is possible that "a situation could arise where a mortgagor may maintain payments even though a building's revenue does not support payment. ... If the lender had information about the mortgaged property at any earlier date remedial action could be

commenced sooner. Likewise the regulator would have a better base of information on which to judge the quality of the mortgage portfolio." (Mr. James McSherry, Letter to Committee Clerk, 12 October 1994)

***Recommendation 29:*** That OSFI investigate the feasibility of requiring mortgagors to provide up-to-date property information to lenders.

With respect to release of the MCCSR (minimum continuing capital and surplus ratio, a measure of capital adequacy) by company, the basic reservation that was expressed about its release was the possible misuse of this data. It is a measure of capital; it is not a magic number; by no means does it tell the whole story about the financial well-being of an insurance company.

The suggestion was made to the Committee that life and health insurance companies be required to get ratings from agencies on an industry-approved list and that these ratings be made comprehensible. There were no strong objections to this idea, but it was pointed out, by a number of witnesses, that many of the rating agencies did not do a notably fine job at anticipating some of the problems in the financial services industry over the last five or six years.

***Recommendation 30:*** That mandatory ratings of life and health insurance companies by rating agencies not be required.

The new Superintendent of Financial Institutions, Mr. Palmer, stated that it would be useful for OSFI to have the right to appoint an independent actuary to do an actuarial report on a life insurance company about which OSFI has concerns. The industry had no problem with this as long as such a power would be used on a selected basis, as the Superintendent had indicated.

***Recommendation 31:*** That OSFI be given the power to appoint an independent actuary to do an actuarial report on a life and health insurance company about which he has concerns.

One additional issue that was raised applied to mutual insurance companies only. Since mutual companies do not offer shares, they are not analyzed in the way that publicly traded companies are.

**Recommendation 32:** That there be an onus on mutual life insurance companies to make the same kinds of disclosures as do publicly traded life companies.

**E. Public Awareness of Deposit Insurance and of the Plan Protecting Clients of the Life and Health Insurance Industry**

The Chairman of CDIC expressed concern that the public is not always sure where deposit insurance stops.

One of the things to which we must pay attention, and which we will be dealing with in the next year, is a better system of identifying to the customer what we do and do not insure. Legislation provides for consumer information. We are working on a new by-law to clarify that issue.

...

It is important to have a clear perception of what CDIC does and does not protect. In some cases, the private sector has not been very helpful in clarifying the matter. It has had more interest in keeping it vague.

(Mr. Grant Reuber, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 5, 28 April 1994, pp. 25, 26)

The Deputy Superintendent of Financial Institutions indicated that, in a recent survey:

Over 50% of people buying mutual funds thought [they] were insured by CIDC.

(Ms. Suzanne Labarge, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 10, 14 June 1994, p. 41)

CDIC has undertaken education campaigns to raise consumer awareness about deposit insurance – spending \$10 million from 1989 to 1992. Surveys were employed to learn where the problems were occurring with respect to public perceptions of deposit insurance and what was accomplished in the education campaigns. In 1993, after four consecutive years of such public campaigns, the program was suspended as a cost-cutting measure. It is interesting



to note that after the 1992 education campaign, awareness of the \$60 000 limit climbed from 31% of respondents (in a follow-up survey) to 52%. The 1993 study showed that awareness had dropped to 37% of respondents.

The President of the Canadian Investor Protection Fund told the Committee that CIPF, too, has an awareness problem.

Right now you can buy securities 2,000 different ways in this country, and about 150 of them are protected by us. We have had serious problems with non-members, mutual fund dealers, planners and so on, acquiring our brochures, or telling their customers they are protected. We have had people call us and tell us that they are dealing with a particular entity and that they have our brochure, yet we have never heard of the company they are dealing with. Our printer has called us and told us they have an order from an investors group office for our brochures, and of course they are not covered. We think it is important that investors know when they have our coverage and what the coverage is. There are a lot of misunderstandings about our coverage.

(Mr. Don Leslie, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 12, 21 June 1994, p. 30)

The Committee concluded that there is a problem with respect to information about what investments are protected and how they are protected. As the Chairman of CDIC indicated, it is often in the interest of an institution soliciting deposits from the public not to remove this uncertainty. Yet, clearly, it is in the interest of the organisation providing insurance and the public that depositors know what kinds of deposits are insured and to what amount.

At the fall hearings, the President of CDIC told the Committee that:

... CDIC has recently announced that it is revamping its consumer information by-law. We are going a long way into the aspects of ensuring that the depositor has information about deposit insurance at point of sale. We have a number of principles. The first is that the depositor will be able to get access to the information at the counter of the member institution, which is a change from what we have today. There will be positive stamping on the documents. Negative stamping will no longer be a requirement of the law. We will also require that institutions provide a listing of the instruments that are insured, and they will be pre-approved by CDIC.

...

We are going to the institutions very soon to start the consultative process about the complete revamping of the consumer information by-law.

(Mr. J.P. Sabourin, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 17, 28 September 1994, p. 61)

The Committee is encouraged by CDIC actions and looks forward to hearing more about work to improve the consumer information by-law.

**Recommendation 33:** That CDIC develop cost-effective approaches to making the public aware of deposit insurance, that is, what institutions are covered, what instruments are covered and to what extent they are covered. An important component of such a process is an effective technique for monitoring awareness and evaluating the effectiveness of education campaigns.

Although the Committee heard very little testimony about public awareness of CompCorp and the products it covers, it views the communication of information about what life and health insurance industry products are protected, by whom and to what extent they are covered as very important.

**Recommendation 34:** That the organisation responsible for the protection of clients of the life and health insurance industry develop cost-effective approaches to making the public aware of what products are covered and to what extent they are covered. An important component of such a process is an effective technique for monitoring awareness and evaluating the effectiveness of education campaigns.

Finally, the Chairman of the CDIC added an important qualification to the focus of the discussion this section of the report, that is, to the call for enhanced disclosure.

... increased disclosure only works if there is some incentive for anyone to pay attention to the information. If there is no incentive to worry about institutions, generating more disclosure does not get you much more than higher costs for the institutions that are involved.

...

It seems to me that you have to come up with a package that has pluses and minuses but basically creates stronger incentives. ... What is very much required is a system which has stronger market incentives for everyone to pay attention to the risks involved. That in itself ... will do quite a lot to reduce the cost of deposit insurance.

(Mr. Grant Reuber, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 19, 4 October 1994, pp. 49, 50)

#### **F. Information About the Regulatory Process**

Just as it was the widely expressed view of witnesses that financial institutions should make more information about their situation available to the public, it was also their view that information about the regulatory process should be clear, timely, comprehensible and easily accessible. Financial institutions need this information so that they can be fully aware of what is expected of them and of what OSFI is likely to do if specified expectations are not met by an institution. The public and Parliament need this information too so that they can hold OSFI and CDIC accountable for their actions or lack thereof. (See Appendix III for a description of legislative powers and intervention measures available to OSFI)

The Deputy Superintendent of Financial Institutions indicated that OSFI will be publishing the criteria used for determining whether certain regulatory intervention is appropriate, as well as the nature of the intervention that is likely to take place at different times (sometimes called the "ladder of compliance" and discussed in the quote below). This information should be made public early in 1995. Information with respect to activity related to specific companies will not be released.

The Committee expects to hear from the Superintendent about these criteria by June 1995.

In addition, the Chairman of CDIC stated that, with respect to early intervention (as discussed in the sections on reducing the cost of failure of deposit-taking institutions and life and health insurance companies), a combined effort of OSFI and CDIC, he and the new Superintendent of Financial Institutions are working closely together to try to develop a stronger approach to this issue.



Essentially, we are talking about an approach which would focus on stages, and set out criteria along the way so that when certain events occur or do not occur, certain actions would be called for. Those stages would range from early on, when we would be talking about warnings and expressing dangers through what we thought of as four stages with increasing intensity, the final stage, of course, being intervention. There would be guidelines established as we proceed up what is sometimes referred to as a ladder of compliance. ... that would be done collaboratively between OSFI and CDIC.

One very important feature, of course, is that it is essential that we start from a common core of information and analysis. That sounds so transparently obvious that you may ask why I would need to say it. Yet, getting a common core of information is, in fact, an issue. We are working on trying to develop such a core through data banks and so on. In addition to that, we would have these stages that I just talked about.

The first stage would be the warning stage; the second stage, unsatisfactory; the third stage would be the problem stage; and the fourth stage would be the intervention stage, and increasing pressure. There would be criteria established relevant to each stage, and certain actions would be required at each point. The onus would be to demonstrate that those actions should not be invoked at each point if for some reason they were inappropriate. Otherwise, they would fall into place.

We are working along those lines. It is my opinion, however, that that sort of approach should not be embodied in legislation. I think it should be worked out by the agencies in question to give it flexibility so that it can be adapted and developed with experience.

In any event, such a system is under way. It will never be perfect. I am not suggesting that in two years we will have the perfect system. It is a system that continues, but it is obviously a way of ensuring that we have more discipline on this monitoring system than we have had in the past.

Another salient feature is transparency. The stages, and the actions to be taken at each stage, should be apparent to the industry. They should know what the game is. Second, insofar as it is possible, the individual firms should know where they stand

in this system and if indeed they are on the watch list, they are identified as such, and they then are asked to take whatever measures are required to remove whatever deficiency has put them on that watch list in the first instance. There would, of course, be a continuing monitoring of that situation as time passes.

That is my view of an earlier intervention. There is a lot to be done in this respect and will not happen automatically. I believe that Mr. Palmer and I are completely in agreement in this general area.

(Mr. Grant Reuber, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 19, 4 October 1994, p. 51)

With respect to the sharing of information by those agencies responsible for the framework governing financial institutions in Canada, Mr. J.P. Sabourin, the President of CDIC, told the Committee:

The four agencies, namely, the Department of Finance, Bank of Canada, OSFI and CDIC, have been developing, through a committee, new reporting packages that will be required from the industry. We have completed the review of all these items, and the banks are now into a new reporting package. We are doing the same thing with trust companies.

With regard to common data bases, we now have, residing within the Bank of Canada, all the data that we collect. The objective now is basically to be able to access that data bank in order that the organisations can provide the reports required. Therefore, we are working toward a common database. We are trying to achieve an understanding of each other's needs, and to ensure that there is no duplication in technology, because these things change so fast.  
(Mr. J.P. Sabourin, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 1994, 4 October 1994, p. 57)

Basically there will be one reporting package for financial institutions with the data available in one central location.

The Committee views positively these ongoing efforts to make the regulatory process clear and comprehensible and looks forward to reviewing the progress that has been made at hearings to be held in the spring of 1995. Communication of the ladder of compliance, the various stages that OSFI goes through as it moves from non-intervention to the ultimate

seizure of a financially troubled company, to all participants in the financial marketplace is critical to making the regulatory process clear and comprehensible.

With respect to CDIC expectations about the way its members operate, CDIC has been very clear. Deposit-taking institutions are fully aware of what the insurer expects of them. CDIC Standards of Sound Business and Financial Practices became law on 17 August 1993. The standards apply to issues such as real estate appraisals, liquidity management, credit risk management, and so forth.

Each standard sets out what CDIC considers to be the minimum policies, procedures and control criteria that member institutions need to have in place and apply in order to manage their business activities on a sound basis and prudently control their exposure to risk.

(CDIC Annual Report, 1993, p. 16)

At this time, CDIC is in the final stages of introducing a comprehensive standards assessment program, whereby member institutions will need to consider and report to CDIC regarding compliance with the standards. We amended our original approach as we started this standards assessment process and now require that member institutions self-assess their compliance to the standards. The regulator's role will be to ascertain and report to CDIC that the institution has properly complied with the standards. [Self-assessment is only for those who meet financial thresholds. Companies below those thresholds will do a more detailed report.]

...

With regard to our standards assessments process, we are requiring that both the board of directors and management sign acknowledgements that the institution is, in fact, following the standards. In fact, failure to follow our standards will represent for us an increased risk to CDIC, and non-adherence is seen as an early warning indicator of potential problems.

...

Insofar as the key role of the board of directors, we expect that the boards will pay particularly close attention to our standards. It is CDIC's policy, in the event of the failure of a member institution, to perform a post-mortem and review the respective roles of the



board and of management. Forensic investigations are usually undertaken by the liquidators when an institution fails. CDIC has in the past pursued legal action against individuals in order to recover CDIC's losses and will continue to do so in the future. [This includes members of the board.]

(Mr. J.P. Sabourin, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 17, 28 September, pp. 56, 57)

The insurance industry does not have in place standards of sound business and financial practices similar to those CDIC has developed for deposit-taking institutions. Representatives of the industry told the Committee that work is proceeding on such standards and that the intention is to implement them some time in 1995. These standards will be along the lines of those adopted by CDIC with modifications appropriate to the life insurance business.

Mr. Thompson of the Office of the Superintendent of Financial Institutions discussed OSFI expectations:

In our examination process we do look to see that proper management controls are in place in the company, including the areas you are talking about, the underwriting manuals, claims manuals and that sort of thing. Therefore, we do have expectations as to what we should find in the way of documentation, standards of practice and procedures within companies in a broad range of areas.

Perhaps we have not documented our expectations and given them to the industry, but ours would be a high level standard of expectation rather than dealing with the specifics which we would expect each particular company to have. We would expect each company to be able to operate within our expectations ...

...

To be honest, OSFI's manuals are not as good as they should be in this area because we do not have them to give to an insurance company to tell them what our expectations are.

(Mr. John Thompson, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 18, 29 September 1994, p. 17, 18)

Ms. Labarge also addressed this issue.

There is a guideline out on the prudent portfolio approach; but, again, it is a guideline.

Our methodology has been under constant revision and documentation over the last few years. Some of it has been available to the industry; some of it has not. It is a fairly massive documentation because it covers all aspects of the operations of a company. Much of it is still being tested and refined. Our intention is to eventually make it publicly available. That will not be available by the next time we appear before you. (It is an ongoing process.) For example, we have worked with the industry on how we value credit. Our loan assessment process, that is out there. More will be coming out, but it is quite a long process. (Ms. Suzanne Labarge, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 18, 29 September 1994, p. 42)

The intent here is to have a more open environment in order for companies to understand what our examination process is, what it involves, what issues we look at, the degrees of risk we think are involved in various elements of the way they do their business, and to also identify how we go through the process of looking at the risks and assessing those risks. Our intent is to make that information available to the individual companies so they better understand what we are doing and how we go about our work. (Mr. John Thompson, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 18, 29 September 1994, p. 42)

The Committee fully supports the intent of OSFI to make the regulatory process more easily understood. The Committee looks forward to hearing from OSFI in the spring of 1995 on its standards of sound business practice and encourages OSFI to establish target dates for the production of documentation.

## SECTION 5: OTHER REGULATIONS AFFECTING FINANCIAL INSTITUTIONS

A number of other issues were raised by witnesses, but they did not receive extensive discussion either because there was widespread agreement about the appropriate policy

or because they were complex questions that would require further hearings to deal with adequately. The "prudent person" standard and a number of issues related to corporate governance are examples of the former and are discussed below.

#### A. The "Prudent Person" Standard

Section 465 of the *Bank Act* states:

The directors of a bank shall establish and the bank shall adhere to investment and lending policies, standards and procedures that a reasonable and prudent person would apply in respect of a portfolio of investment and loans to avoid undue risk of loss and obtain a reasonable return.

The "prudent person" standard also applies to trust companies and life and health insurance companies. The Acts governing federally chartered financial institutions place general constraints on investments, restrictions on subsidiaries and equity investments, and establish broad portfolio limits (limits on total property interest, on equities).

It was the consensus of those who appeared before the Committee that it is not in the public interest to adopt strict regulatory requirements with respect to the distribution of financial institution investments among the various asset classes.

To establish precise quantitative limits puts constraints on the flow of capital that probably are not warranted. The result is that money is pushed to places where perhaps it should not be invested or the cost of funds in one sector will go down relative to another as companies chase opportunities in the pursuit of diversification.

Most witnesses spoke favourably about the "prudent person" test. However, the CDIC approach of establishing standards of quality for asset classes such as real estate and equities was recommended.

**Recommendation 35:** That strict regulatory requirements concerning the distribution of financial institution investments among the various asset classes not be adopted.



## B. Corporate Governance

Corporate governance is an issue which has recently been receiving, and is expected to continue receiving, considerable attention in corporate and public policy circles. It is not surprising, therefore, that a number of corporate governance issues were raised during the May-June and the September-October hearings.

Topics discussed included:

- expectations about the role of directors and of audit committees,
- the power of the Superintendent with respect to appointments to boards of directors,
- the relationship between holding companies and financial institutions,
- separation of the positions of CEO and chairman, and
- the need for independent directors.

Each of these topics is addressed below, although, for the last two, there was not sufficient evidence before the Committee to lead it to justify any concrete conclusions in this Report.

It was made clear by a number of witnesses that OSFI alone cannot provide all the oversight no matter how much its staff and budget are increased. OSFI needs the institutions it regulates to have an active, knowledgeable and proactive board of directors to be effective. This implies smaller and more professional boards.

Of particular importance is the audit committees of a financial institution. OSFI routinely does a thorough examination of the audit working papers for each financial institution, of the credit-risk management system, of selected loans and exposures, of the basic processes inside the institution, of capital adequacy, of liquidity, of the role of the boards and so forth. A report is made to the audit committee and the contents of the report are reviewed with the audit committee. Management's response to the report must be carefully examined by the audit committee.

OSFI requires that management and boards be involved in developing the strategies and policies used by the institution. Ms. Suzanne Labarge, Deputy Superintendent of Financial Institutions told us:

It really is the role of the board of directors and in particular the audit committee to ensure that there is a strong, independent and competent inspection function in the institution. These are the people who go out and look at everything. The large banks spend between \$15 million and \$25 million on their inspection

departments. They spend \$2 million on their audit fees. We cost them about \$1 million.

If you want to talk about where your reliance is, it is in the inspection function. The board of directors can give clear messages about what they expect in terms of the quality of people as well as the independence of those in that function.

Another is in the area of compliance officers, which is a new role which is being instituted largely because of the requirements of the legislation and the various standards. Again, an independent compliance officer at a senior level can provide a lot of input to the board about where problems are coming from and about where people are taking short-cuts in terms of their legislative mandates.

The third point, as Mr. Mackenzie mentioned, is in the area of risk management and the control processes in an organization. Again, it is a structural issue which ensures that there is independence in terms of the review process so that there are some people who are looking at the decisions of others. These are three areas – in particular this is the case for a large organization; for a smaller one it is different – where a board member should be playing a role and then can rely a lot on the work done by those three groups.

(Ms. Suzanne Labarge, Deputy Superintendent, OSFI, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 10, 14 June 1994, p. 23)

In the light of the testimony heard this year, the Committee reiterates and emphasizes its remarks, in its 1993 report, about audit committees.

The Committee ... recognizes that the audit committee of a financial institution must play a critical role in the monitoring process. Members of audit committees should be individuals prepared to discharge their responsibilities in a serious manner. The auditor cannot be expected to do the work of this committee.

Another suggestion advanced by many witnesses was to separate the positions of chairman and chief executive officer of a financial institution. The argument was made that this gives management somebody with whom to discuss strategy and policy. A non-executive chairman can make an "annual evaluation" of the CEO and can ask questions of management.

It was also made clear that such a non-executive chairman should be someone who has run a company.

The issue of the need for independence of directors was raised. Independent directors, it is argued, are more likely to ask the critical questions of management to ensure that management is following the standards of sound business and financial practices.

Finally, the new Superintendent of Financial Institutions proposed that OSFI be given the right to veto nominations for appointments to the boards of troubled institutions.

***Recommendation 36:*** That OSFI be given the power to remove board members and to veto directorship appointments of a troubled financial institution. The definition of a troubled financial institution must be spelled out and the reasons that either removal of a board member or veto of a board appointment would be exercised, made clear.

The Committee views issues of corporate governance as critical to the sound management of, not just financial institutions, but all public corporations in Canada. These issues require considerably more attention than was given to them during these hearings.

#### **1. Holding companies and non-financial institution affiliates**

The environment in which business operates today, and in particular financial institutions, is extremely complex. Competitive considerations, as well as domestic and international regulatory restrictions, mean that the optimal corporate structure for a business is often a conglomerate or family of institutions linked together through a variety of reporting relationships.

One of the most commonly used corporate structures is the holding company with a number of controlled subsidiaries. In the case of public holding companies and subsidiaries, it is important that adequate information be disclosed or made available respecting the individual operating units which are publicly regulated. Concerns were expressed at the hearings that too frequently data are available only on a consolidated basis through financial statements and that it is difficult to get precise data on individual operating financial institutions. In addition, questions were raised about excessive overlap between management of such holding companies



and the boards of financial institutions they own. These issues are discussed in this part of the Report.

Mr. MacKenzie, the former Superintendent of Financial Institutions, in his remarks presented earlier in this Report, stated:

... when problems came to a head, directors of the regulated entity who were usually also directors of the holding company were in doubt as to whether their responsibility lay with depositors or shareholders.

In addition what we discovered is that when solutions came forward to resolve problems that we and the people proposing solutions, i.e. an acquisition, had to deal with bankers who loaned money to the holding company as well as the shareholders. This enormously complicated things.

In short, in our experience, the holding companies brought financial stress not strength.

(Mr. Michael Mackenzie, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 10, 14 June 1994, p. 7)

In his response to questions, Mr. Mackenzie returned to this subject and stated:

if the holding company went out on a commercial paper market, or in the bank lending business, and borrowed money to finance their equity, they then became very heavily dependent on a flow of dividends and other money to service their debt. This amounted to a form of double leverage, and this meant that we saw a lot of pressure by owners to report higher earnings, to pay higher dividends, management fees, and so forth, in order to provide the cash flow that was needed to service the debt.

...

What I do say, and *I have been recommending this now for five years or more, is that we should have a really effective form of regulation at the holding company level.* (emphasis added) The impact of that regulation would in fact be to ensure that the quality of capital at the top company was a mirror of the quality of capital at the subsidiary level.

(*Ibid.*, pp. 30, 31)

The legislation governing financial institutions that came into effect in 1992 gave the Superintendent of Financial Institutions important new powers to require production of information and documents from affiliated companies. For example:

The Superintendent may, by order, direct a person who controls a bank or any entity that is affiliated with a bank to provide the Superintendent with such information or documents as may be specified in the order where the Superintendent believes that the production of the information or documents is necessary in order to be satisfied that the provisions of this Act are being duly observed and that the bank is in a sound financial condition.  
(*Bank Act*, 530(1))

This power, along with OSFI powers to direct a financial institution "to cease or refrain" from actions which the Superintendent has judged unsound, to take control of the assets of a financial institution, to determine the value of assets of the financial institution, to direct the financial institution to increase its capital or to provide additional liquidity, give OSFI considerable direct powers over a financial institution and indirectly over affiliated companies in their relationship with the financial institution.

If a holding company is not acting in "an appropriate manner" in its relationship with a financial subsidiary, the Superintendent already has substantial authority to strengthen the subsidiary. If his directives are ignored, he can take strong action. If the application of these powers to the specific situations with which the Superintendent is dealing does not lead to a satisfactory resolution of the issues raised, then perhaps changes are called for. The Committee is reluctant, however, to make specific recommendations on this without more information. This problem will be addressed later in the Report under accountability.

In the United States, the Federal Deposit Insurance Corporation concluded:

While direct regulatory or supervisory authority over nonbanking affiliates is not necessary, there are limited areas where the bank supervisory agencies need to retain or to be given authority. These include the power to audit both sides of transactions between banks and nonbank affiliates, and ensure that advertising and other promotional material distributed by nonbank affiliates is consistent

with the maintenance of "corporate separateness" between the bank and nonbank affiliates.

(Federal Deposit Insurance Corporation, "Mandate for Change," 1987, p. 95)

These remarks are valid today, and are relevant in the Canadian context.

Mr. LePan of the Department of Finance also addressed the holding company-subsidiary issue.

... in terms of the supervisory regulatory system, one of the things Mr. Mackenzie has referred to ... is the simple issue of the ability of holding companies to use the same name as the trust company of which they are the holding company. That is causing immense amounts of confusion as well as the possibility of overlapping boards between those two and so forth, which causes difficulty in resolving particular cases. Quite frankly, that is a relatively simple issue with which to deal.

**Recommendation 37:** That the use of what is essentially the same name for a holding company and its controlled financial institution subsidiary no longer be permitted. This creates unnecessary confusion.

Mr. Mackenzie has also referred to the issue of the holding company regulation more broadly, something which is more complicated. It has more pros and cons and more implications. It is harder to sort out exactly what that would mean.

(Mr. Nick LePan, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 11, 16 June 1994, p. 39)

... there is the issue of not relying on the parent or the holding company [when] problems [occur]. We are concerned that the reliance on the parent support should not be a substitute for the viability of a subsidiary. We will be considering the continued reliance on parents and a policy for dealing with that aspect. Our view is that the institutions which are members of CDIC should be stand-alone, and operations should be able to manage their business and be profitable. If there are problems with a parent, the parent should at all times ensure that the institution is fully capitalized without delay. (Mr. J.P. Sabourin, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 17, 28 September 1994, p. 54)



The Committee is in full agreement with Mr. Sabourin on this issue. In the case of a CDIC-insured institution that is a controlled subsidiary of another company, financial institution or not, the CDIC-insured institution ought to be viewed as a stand-alone, and it should not be assumed that the parent will come to the rescue.

The deposit-taking institution should be regulated as if the parent did not exist.

The former Superintendent also raised the problem, noted above, of "directors of the regulated entity who were usually also directors of the holding company [being] in doubt as to whether their responsibility lay with depositors or shareholders." This is an unacceptable situation.

Current legislation governing financial institutions states: "... no more than two thirds of the directors may be persons affiliated with the company." (*Federal Trust and Loan Companies Act*, sec. 167(1)) This allows excessive overlap between the boards of financial institutions and holding companies, as well as between management of a financial holding company and the board of the financial institution that it owns. Neither of these outcomes is desirable.

***Recommendation 38:*** That a majority of the directors of a federally chartered financial institution controlled directly or indirectly by a publicly traded holding company or a publicly traded financial institution be independent (as defined in the *Bank Act*) of the holding company or the parent financial institution.

As for the more complicated issue of holding-company regulation, Mr. MacKenzie, the former Superintendent has suggested that he did not have the power adequately to regulate a financial institution which was the wholly-owned subsidiary of a holding company. It appears to the Committee, however, that the Superintendent already has access to whatever data he needs from the holding company to perform his official duties.

Beyond this, however, without detailed information from specific cases that would reveal how the holding company-subsidary relationship has gone awry, it is difficult for the Committee to make specific suggestions. The Committee was not convinced that the Office of the Superintendent of Financial Institutions has, in the past, taken full advantage of all of its powers in its relations with financial institutions.

**Recommendation 39:** That OSFI aggressively make use of all the powers at its disposal to monitor financial institutions. This includes the power to gain all information it deems necessary from any entity affiliated with a financial institution such as a holding company.

The full use of his powers clearly enables the Superintendent to audit both sides of a transaction between financial institutions and related companies, particularly a parent holding company. Full use of the powers to acquire information and to direct a financial institution to cease actions which the Superintendent deems unsound should address many of the holding company concerns raised by the former Superintendent.

## SECTION 6: ACCOUNTABILITY

*The brevity of this section bears no relationship to its importance. Accountability is of cardinal importance.*

Accountability is the only way Parliament can decide if a public agency, such as OSFI or CDIC, is fulfilling its mandate and whether it is accomplishing its tasks in a cost-effective way. Parliament continually needs to secure adequate information as a basis for an informed judgement about the cost-effectiveness of the activities of OSFI and CDIC.

Mr. Reuber, the Chairman of CDIC told the Committee:

I like to divide the question of accountability into two parts. The first part is accountability for the methodology and the procedures we follow. It seems to me that those can be discussed, reviewed, examined without any difficulty. The other side of it is our accountability when it comes to a particular instance of failure. That runs into complications because of confidentiality. Frequently, matters are before the courts and that is a much more difficult issue to handle. I know it is an issue which has bothered parliamentary committees in the past. I do not have any particular answer to that.

(Mr. Grant Reuber, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 5, 28 April 1994, p. 9)

## CDIC

is administered by a board of directors that consists of the Chairman, appointed by the Governor in Council, the persons who hold the offices of the Governor of the Bank of Canada, the Deputy Minister of Finance, the Superintendent of Financial Institutions and a Deputy Superintendent of Financial Institutions, as well as four private-sector members, also appointed by the Governor in Council.

(CDIC Annual Report for 1993, p. 63)

The Board sets policies for CDIC and management is responsible to the CDIC Board. The Auditor General audits the financial statements of CDIC

to obtain reasonable assurance whether the financial statements are free of material misstatement. An audit includes examining, on a test basis, evidence supporting the documents and disclosures in the financial statements. An audit also includes assessing the accounting principles used and significant estimates made by management, as well as evaluating the overall financial statement presentation.

(L. Denis Desautels, Auditor's Report, CDIC Annual Report for 1993, p. 54)

The auditor's report appears in each annual report of CDIC.

In addition, the Auditor General performs a Special Examination of CDIC every five years, with the last one presented to the CDIC Board in 1989. Another is due shortly. Because this is not a routine audit by the Auditor General, but is more of a value-for-money audit for management of a corporation designed to discuss operational issues, it would not be appropriate to make it public. CDIC is a public agency, however, and must be accountable to Parliament. (See Appendix XII for relevant sections of the *Financial Administration Act*.)

**Recommendation 40:** That provision be made for the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to receive a presentation from the Chairman and the President of CDIC of the key issues set forth in the Special Examination Report made to the CDIC by the Auditor General.

With respect to OSFI, the office of the Auditor General publishes the results of its periodic value-for-money reviews in its Annual Report to Parliament. These reports deal



with processes and procedures. They do not deal with particular instances of institutional failure.

Mr. LePan of the Department of Finance dealt with the issue of disclosure of information before the Committee:

Is there enough financial disclosure to stakeholders and analysts on an ongoing basis regarding financial institutions? I emphasize "analysts" in addition to just stakeholders and depositors. We are examining whether there is enough public disclosure of facts after companies are liquidated or sold under CDIC assistance. This was something raised in [the Sub-Committee on Financial Institutions of the House of Commons Finance Committee study of deposit insurance], with respect to whether the confidentiality prohibitions were so pervasive as to prohibit committees such as this committee or others, from actually having a discussion about what went on. (Mr. Nick LePan, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 11, 16 June 1994, p. 29)

In fact, in 1992, the House of Commons Finance Committee recommended:

One year after CDIC intervenes to wind up or restructure a problem financial institution, the CDIC and OSFI files should be available for Parliament to evaluate the regulatory actions taken. When requested to do so, the CDIC should undertake a post-failure audit to demonstrate that its actions were consistent with a least-cost solution.

(Fourth Report of the Sub-Committee on Financial Institutions of the House of Commons Finance Committee, 9 December 1992, p. 11)

In its report on Bill C-42, *An Act respecting financial institutions and the deposit insurance system* (Thirteenth Report, 12 May 1987), the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Committee noted:

In principle, the policy of CDIC on agency agreements [transferring the ongoing business of a financial institution] as outlined by its Chairman is obviously sound. Unfortunately, member institutions have not been given adequate information by CDIC to satisfy themselves that it has also been sound in practice. We believe that, without breaking confidentiality requirements, CDIC could make more information available on the terms and

conditions of the agency agreements and cost recoveries from work-outs. This would make it less difficult for outsiders to judge CDIC's performance in winding down failed institutions and would help to allay the concerns of member institutions who have to pay the deficit in the insurance fund.

These comments are fully applicable today. It is important to examine processes and procedures in place, but it is important also to examine actions, after the event, that have been taken by both OSFI and CDIC to determine whether processes and procedures are being followed, and whether improvements are needed.

*Recommendation 41:* That provision be made for the Standing Senate Banking, Trade and Commerce Committee to receive a presentation from the Superintendent of Financial Institutions and the Chairman and the President of CDIC on terms and conditions of the agency agreements and cost recoveries from workouts.

## SECTION 7: ORGANIZATIONAL ISSUES

### A. CDIC and OSFI: Two Institutions or One?

Prior to 1987, the banks, the trust companies, the life and health insurance companies and the property and casualty insurance companies, and the securities dealers represented the four pillars of the Canadian financial system. The four industries were separate; no institution in one industry was able to own an institution in another.

In 1987, the province of Ontario removed restrictions on the ownership of securities dealers by other Canadian financial institutions and the federal government made the legislative changes necessary to permit federally regulated financial institutions to own securities dealer subsidiaries. Shortly after these changes were introduced, the major chartered banks became owners of most of the principal securities dealers.

In 1992, reform of the legislation governing banks, trust companies and life and health insurance companies introduced major changes, permitting financial institutions from each of the pillars to expand the activities that they may engage in. Banks and life insurance companies may now purchase trust companies. Banks and trust companies are now permitted to

own life and health insurance companies. And widely held (that is, no single shareholder or group of shareholders may hold more than 10% of voting shares) trust and loan companies and life and health insurance companies may own Schedule II Banks. Movement across the pillars proceeded rapidly after the reform, with the independent trust industry becoming the main target of the banks and the life and health insurance industry.

With the collapse of the four pillars there has been no corresponding change in consumer protection arrangements for clients of federally chartered financial institutions and for clients of securities dealers. Consumer protection continues to be based on four distinct pillars with a separate organisation providing protection for clients of each pillar.

OSFI was, and continues to be, the regulator for federally chartered financial institutions: banks, trust and loan companies, life and health insurance companies and property and casualty insurance companies. In fact, the Office of the Superintendent of Financial Institutions is itself the result of a merger, in 1987, of the Department of Insurance and the Office of the Inspector General of Banks. Securities dealers are provincially regulated as are provincially chartered deposit-taking institutions (such as co-ops) and provincially chartered life and health insurance companies. In addition, major financial institutions such as mutual funds and pension funds are provincially regulated.

The consumer protection plans are still based on the four pillars. (There are provincially run insurance plans for the provincially chartered co-ops, and the Quebec Deposit Insurance Board for Quebec-chartered deposit-taking institutions but there is no federal role in these organisations.)

- The federally chartered deposit-taking institutions have CDIC.
- The life and health insurance companies have CompCorp.
- The property and casualty insurance companies have PACIC (the Property and Casualty Insurance Corporation).
- The securities dealers have the Canadian Investor Protection Fund.

Existing CDIC legislation provides that OSFI is the primary regulator and is mandated, among other things, to do examinations on behalf of CDIC. Under regulation, OSFI prepares reports for CDIC on a number of issues: viability, premiums, and whether or not an institution is following standards of sound, fit, financial practices. Two of the directors of CDIC



are from OSFI. Further, CDIC has the capacity to set standards, to monitor the activities of financial institutions insured and to conduct special reviews.

Among the recommendations in the 1990 Annual Report of the Auditor General is one related to the OSFI-CDIC relationship: OSFI should enter into a memorandum of understanding on co-ordination of activities with CDIC as quickly as possible. (paragraph 25.95, p. 599)

In December of 1992, a Strategic Alliance Agreement was executed by CDIC and OSFI to provide "a framework for CDIC and OSFI to co-ordinate their related activities by promoting consultation and exchange of information." (CDIC/OSFI Coordination Activities, memorandum from CDIC, undated, Appendix XI)

Despite the avenues of cooperation that exist between CDIC and OSFI, there appears to be room for improvement.

I think the activities that are taking place are quite productive, by and large, in terms of bringing some influence to bear on the regulator, and he on us, in terms of how we conduct the system.

...

I could not argue that this [that is, the existing structure of regulation and insurance] is absolutely the best way to do it. I would judge that the amount of resources that are wasted in terms of duplication to be very small relative to the size of the problem. (Mr. Grant Reuber, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 5, 28 April 1994, p. 29)

In his remarks at the 6th Annual Conference, Forum on Financial Institutions (26 May 1994), the Chairman of CDIC devoted considerably more time to the CDIC-OSFI relationship than he did before the Committee. At that time, he stated:

There clearly is no lack of machinery in place to deal with problems, differences of view, aggravations and disputes, and, let me stress, to identify and eliminate unproductive overlap and duplication. As in any relationship disagreements arise but these are healthy provided they focus on substance and do not generate into bureaucratic dog-fights over turf.

He indicated that, since he became Chairman, the two most contentious issues between the two agencies have been the timing of intervention and the implementation of CDIC standards. CDIC is currently examining the issues related to the timing of intervention, while, in the view of Mr. Reuber, the implementation of CDIC standards "could have been handled better."

According to Mr. MacKenzie, the former Superintendent:

The House Committee on Finance recommended that the OSFI and CDIC be merged into a single agency. I can see a certain logic to that recommendation, and I can see a certain logic to having the same individual leading the two agencies. The purpose of this presumably would be to integrate the functions of regulation and insurance so as to reduce overlap and cost

On the other hand, there are a number of issues that have would to be dealt with if this concept were to be pursued. Since the thrust of the insurer is to minimize the cost to the insurance fund, you run a very high risk of having a costly regulatory system that is overly focused on the protection of insured deposits and not the broader regulatory purposes related to the functioning of financial institutions in the Canadian economy.

In my view, merging the regulatory and insurance functions will altogether likely lead to a concentration on intrusive supervision processes that will encourage risk avoidance rather than risk management in the regulated institutions. It will also likely detract from the regulator's real challenge, which is to deal with the new risks posed by rapid and extensive change, and particularly change brought about by technology. I do, however, believe that the current level of overlap is not conducive to efficient and effective regulation and that the respective mandates of CDIC and OSFI should be clarified.

(Mr. Michael Mackenzie, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 10, 14 June 1994, p. 8)

Mr. Mackenzie went on to say:

In the upcoming changes to legislation, we have recommended that a number of measures be enacted. Ironically enough, the OSFI act itself does not tell me what to do. I have to look at the *Bank Act*, the *Insurance Act*, the *Trust and Loan Companies Act* and the

*Canadian Cooperative Credit Act.* We have been strongly pushing for a clarification of the duties and role of the superintendent as the regulator and supervisor of the system.

We have asked that the legislation somehow delineate differences and distinctions between the role of the regulator and the role of the insurer. We think there are some ambiguities built into the present CDIC act that should be clarified.

I have said that I have learned a few lessons over the past few years. One is that, in all kinds of areas, there is a great danger in ambiguity. If I go back over my own history of regulating institutions I realize now, in retracking events, that if I had been a little clearer or harder hitting in some of our messages, we might have cleared up some of these ambiguities. When people have overlapping functions that, you create the potential for ambiguity as to who is really responsible and who is accountable when things go wrong and so forth. Some attention should be made to clarifying those ambiguities.

I am a director of the CDIC. The great majority of CDIC board meetings, naturally, are concerned with impending trouble or actual situations that must be dealt with, mainly in the trust industry. For a long time now we have had monthly meetings with the CDIC to put people on alert about which institutions are headed into difficulty.

Let us assume, however, you have a situation where the regulator is working with institutions with certain responsibilities and duties laid out in statutes. While he has a duty to keep the insured informed about what is going on as he sees it and answer questions, if he is at the same time extending the regulatory, supervisory, rule-writing functions to the insurer, he will come at that based on what has gone wrong. Most of those will be tailored to the specific situations which have caused troubles, mainly in smaller companies.

My worry is that if the insurance function intrudes too deeply into regulation, there will be inevitable pressure. I am saying this is a natural course of things. We saw it with the FDIC in the United States and the *Federal Deposit Insurance Improvement Act* of 1991. That was very intrusive. It almost represented microregulation of the system. Frankly, I do not think that is



productive. Yet, when you are dealing with the overlap and the ambiguity, that is the inevitable pressure.

... 97% or more of deposits in the system are held by the major banks, their affiliates, and two or three of the major trust companies. You run the danger and risk, if you do not clarify this situation, of driving the regulatory system off the concerns of the 3% or the 2%. Then you must ask yourselves how much risk, in terms of dollars, that represents to the system. (Issue No. 10, p. 13)

...

There has been a very intensive dialogue between us and the CDIC over the last year or year-and-a-half. Our view is that, as a regulator, we try to monitor compliance based on self-governance processes and self-assessment processes and on putting these standards into the context of materiality – how big or small the institution is, or whether they are exposed to interest rate risk, foreign exchange risk, or credit risk; whereas the CDIC's inclination is to write a rule book. That has produced a whole pattern of unproductive overlap.

Again, there is an overlap – and maybe some of this is inevitable – of constant inquiry, constant pushing at us by the CDIC. I am not concerned with institutions that we both agree are causing a difficulty, but I am concerned about the intrusion into the affairs of people who hold 97% of the asset base. That has created a fair amount of tension. It is very hard, on a day-to-day operating basis, for people who are all under pressure – both their people and our people – to operate in that mode.

Then you get into another question: At what point does the CDIC decide to take its own measures and do its own examinations? They have not done it very often. This creates some difficulty.

We have had a couple of situations where inspections or examinations have been done. Months and months go by. In my opinion, they have not really affected the outcome of these particular situations, which I cannot go into for confidentiality reasons. This has created a certain amount of confusion about who is really responsible.

We are responsible, of course, but there is a point where we say, "What do we do? Hand over the keys to the CDIC?" That is okay, but the confusion and ambiguity is constantly there and it is not very productive.

(Mr. Michael Mackenzie, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 10, 14 June 1994, p. 14, 15)

The issue of the relationship between OSFI and CDIC was addressed again during the fall hearings of the Committee. The basic thrust of the discussion was similar, but with an overtone that the unproductive overlap is no longer as debilitating as had been suggested by Mr. Mackenzie.

According to Mr. Palmer, the new Superintendent of Financial Institutions:

From my initial impression it seems to me that with OSFI, on the one hand, and CDIC and CompCorp on another hand, do have rather different mandates. They overlap, but they are different. CDIC's principal focus is on loss minimization - minimizing the pay outs it has to make and minimizing the assessments it has to make on its member institutions. That is what it should be.

I believe that OSFI's mandate is broader than that. I believe that we are responsible for the health of the whole system. I think we have some responsibility to make sure that the system is competitive, has a diversity of players and has funds available for borrowers and investors as well as depositor and policyholder protection.

My fear is that if we had one institution that was responsible for all of these things, including depositor and policyholder protection or two institutions as you suggested - one for deposit taking institutions and one for insurance institutions - those two institutions would be driven by the loss minimization objective. I do not think we pay as much attention to the competitiveness of the system as is needed and as I see OSFI embracing within its mandate.

There is some overlap. Granted, while Dr. Reuber and I have been talking actively about how to minimize it, and while I do believe that there is an awful lot that can be done to minimize

some of the dysfunctionality that is there now, I do not think there is a lot.

(Mr. John Palmer, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 20, 5 October 1994, p. 54)

There are a number of techniques which can be used to deal with overlap: reasonable management, regular consultation, strengthening the machinery of collaboration (the Financial Institutions Supervisory Committee and the Senior Advisory Committee to the Deputy Minister of Finance).

From an overall perspective, the overlapping of rules and regulations, federally and provincially, imposes significant costs on the activities of various institutions in terms of their competitiveness. The CDIC-OSFI overlap is certainly not of this order of magnitude.

What are the arguments against unification? Should firemen have the exclusive right to underwrite fire insurance? Should the insurance company have the exclusive right to underwrite fire regulations? The answer is obviously no. Why? Because of the moral hazard arising in both cases. Giving the regulator the exclusive right to tax deposits to cover his delays and mistakes makes no more sense than giving the deposit insurer the exclusive right to avoid losses by suffocating the system with restrictions and regulations. A better balance is likely to be struck by having two agencies working in collaboration with each other but pursuing its own interests.

(Mr. Grant Reuber, Outline for Senate Testimony, The OSFI/CDIC Relationship, 4 October 1994, p. 1)

Finally, given that some tension between the regulatory function and the insurance function is inevitable, the following question arises. Is it better to have the discussion settled in a relatively more open forum, which will be the case if there are two institutions, or within the confines of a single bureaucracy with little outside input, which will be the case if the two institutions are merged? The Committee favours the more open process, that is, having two separate institutions. (In the United States, they have tended to move away from the one regulator-insurer model. There is some evidence that the savings and loan problems would have been dealt with earlier had the two functions been separated.)



*Recommendation 42:* That Department of Finance officials work with OSFI and CDIC, to ensure that there is minimal confusion and ambiguity in the monitoring and protection system behind Canadian financial institutions. The mandates of OSFI and CDIC should be clearly spelled out and there should be minimal overlap of these two mandates: regulatory responsibilities should be clearly assigned to OSFI; insurance responsibilities, to CDIC. The issues raised by the Superintendent of Financial Institutions before the Committee should be addressed. If the problems cannot be resolved through regular consultation among officials of the Department of Finance, OSFI, and CDIC, then changes in certain pieces of legislation, regulations or accords should be made forthwith.

There was only modest support from witnesses for merging OSFI and CDIC, although some members of the Committee believe that the government ought to give consideration to merging OSFI and CDIC. Not one of the key officials -- the new Superintendent, the former Superintendent, the Chairman of CDIC, the President of CDIC, the Assistant Deputy Minister of Finance responsible for financial institutions -- was in favour of a merger.

The Committee intends to invite the Superintendent of Financial Institutions, the Chairman and President of CDIC, and the Assistant Deputy Minister of Finance responsible for financial institutions to testify before the Committee about the clarification of the mandates of OSFI and CDIC in the spring of 1995.

## SECTION 8: TIMETABLE

The issues raised in this report have been debated thoroughly in a number of forums - Parliament, government-organised committees, university conferences, private sector symposiums and academic journals. It is time for action.

The Committee expects the Government to table a white paper dealing with the issues raised in this report by mid-January 1995.

Consultation on the white paper should be able to be completed by the middle of March.

The Committee believes that legislation could be introduced after the 1995 Easter recess.

Finally, Parliament should be able to deal with the legislation before the 1995 summer recess.

## LIST OF APPENDICES

Appendix I	Table 1: Stratification of depositor balances of CDIC members that have wound-up since February, 1992
	Table 2: Stratification of depositor balances of CDIC members that have wound-up since February, 1992, percentage breakdown
Appendix II	CDIC information on stacking
Appendix III	Legislative powers and other intervention measures available to OSFI
Appendix IV	Summary of CDIC powers
Appendix V	Going concern solution used by CDIC
Appendix VI	Executive summary of the provisions in the <i>NAIC Rehabilitation Model Act</i>
Appendix VII	Overview of life and health insurance industry compensation plans in the United States, Canada and the United Kingdom
Appendix VIII	Canadian Life and Health Insurance Industry Association views of CompCorp
Appendix IX	Letter from Mr. Raymond Gagneau, Chairman, CLHIA, to the Hon. Michael Kirby, Chairman, Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce
Appendix X	Standards being developed by the Canadian Institute of Chartered Accountants
Appendix XI	CDIC/OSFI coordination activities
Appendix XII	Sections of the <i>Financial Administration Act</i> dealing with special examinations
Appendix XIII	List of Witnesses



## **APPENDIX I**

**TABLE 1: STRATIFICATION OF DEPOSITOR BALANCES OF CDIC MEMBERS  
THAT HAVE WOUND-UP SINCE FEBRUARY, 1992**

**TABLE 2: STRATIFICATION OF DEPOSITOR BALANCES OF CDIC MEMBERS  
THAT HAVE WOUND-UP SINCE FEBRUARY 1992,  
PERCENTAGE BREAKDOWN**



**STRATIFICATION OF DEPOSITOR BALANCES  
OF CDIC MEMBERS THAT HAVE  
WOUND-UP SINCE FEBRUARY 1992, PERCENTAGE BREAKDOWN  
(SEE NOTE)**

Stratification	Non-registered		RRSPs		RRIFs		Predecessor Companies		Total		Total Cumulative	
	Value X	Customers X	Value X	Customers X	Value X	Customers X	Value X	Customers X	Value X	Customers X	Value X	Customers X
Under \$10,000	7.25	47.43	23.27	45.76	5.23	23.90	4.22	18.42	11.18	33.31	11.18	33.31
\$10,000 to \$20,000	13.88	18.30	21.29	17.11	11.97	21.94	18.00	32.43	15.70	17.99	26.88	71.30
\$20,000 to \$30,000	15.35	11.35	15.60	7.16	12.76	14.22	20.82	20.53	15.38	9.98	42.26	81.29
\$30,000 to \$40,000	13.09	6.75	13.36	4.33	16.44	12.91	12.66	8.60	13.23	6.01	55.49	87.29
\$40,000 to \$50,000	12.80	5.07	11.71	2.94	18.22	11.14	13.38	7.19	12.65	4.43	68.14	91.72
\$50,000 to \$60,000	24.72	8.01	8.34	1.77	21.23	10.69	24.36	10.35	20.62	5.92	88.76	97.64
\$60,000 to \$70,000	8.34	2.33	2.91	0.51	7.78	3.33	6.36	2.28	6.97	1.72	95.73	99.36
\$70,000 to \$80,000	1.25	0.29	1.20	0.18	2.30	0.86	0.00	0.00	1.25	0.26	96.98	99.62
\$80,000 to \$90,000	0.63	0.13	0.76	0.10	0.94	0.30	0.00	0.00	0.67	0.12	97.65	99.74
\$90,000 to \$100,000	0.46	0.09	0.38	0.05	0.53	0.15	0.00	0.00	0.44	0.07	98.09	99.81
\$100,000 and over	2.23	0.23	0.97	0.09	2.60	0.55	0.00	0.00	1.91	0.19	100.00	100.00
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00		

**Note:** This schedule does not include adjustments required to the deposit base and does not include accrued interest on Confederation Trust. It also presents CDIC's preliminary aggregation efforts on Confederation which identify accounts that are registered under different customer number but are actually owned by the same customer.



**STRATIFICATION OF DEPOSITOR BALANCES  
OF CDIC MEMBERS THAT HAVE  
WOUND-UP SINCE FEBRUARY 1992  
(SEE NOTE)**

Stratification	Non-registered		RRSPs		RRIFs		Predecessor Companies		Total	
	Value	Customers	Value	Customers	Value	Customers	Value	Customers	Value	Customers
Under \$10,000	130,242,401	48,935	143,434,089	36,069	2,839,112	474	533,287	105	277,049,089	85,583
\$10,000 to \$20,000	249,137,723	18,878	131,231,505	9,387	6,493,613	435	2,339,057	186	369,241,900	28,886
\$20,000 to \$30,000	275,613,999	11,701	96,135,423	3,928	6,918,914	282	2,728,819	117	381,356,735	16,028
\$30,000 to \$40,000	235,093,660	6,960	82,339,537	2,376	8,913,659	236	1,659,012	49	328,007,888	9,641
\$40,000 to \$50,000	229,730,266	5,234	72,162,313	1,613	9,880,096	221	1,779,784	41	313,552,459	7,109
\$50,000 to \$60,000	443,792,195	8,259	52,635,661	969	11,513,506	212	3,192,076	59	511,135,458	9,499
\$60,000 to \$70,000	149,761,787	2,403	17,914,714	281	4,219,454	66	833,124	13	172,729,079	2,763
\$70,000 to \$80,000	22,358,549	302	7,404,948	100	1,247,872	17	0	0	31,011,389	419
\$80,000 to \$90,000	11,344,744	133	4,714,210	56	511,455	6	0	0	16,370,409	197
\$90,000 to \$100,000	8,280,593	88	2,343,309	23	289,264	3	0	0	10,933,196	116
\$100,000 and over	40,066,887	241	3,961,175	47	1,410,313	11	0	0	47,438,375	299
	1,795,442,604	103,136	616,296,924	34,881	54,241,290	1,983	13,109,159	370	2,479,085,977	160,340

Note: This schedule does not include adjustments required to the deposit base and does not include accrued interest on Confederation Trust. It also presents CDIC's preliminary aggregation efforts on Confederation which identify accounts that are registered under different customer numbers but are actually owned by the same customer.

Canada Deposit Insurance Corporation.

## **APPENDIX II**

### **CDIC INFORMATION ON STACKING**



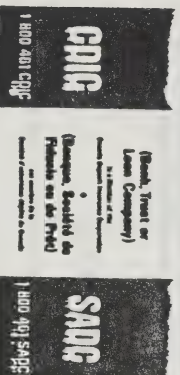


# FDIC

## INFORMATION

The Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) is a federal Crown corporation that was created in 1967 to protect the money you deposit in member financial institutions. CDIC's members are banks, trust companies and loan companies.

Members display this sign:



**What does CDIC insure?**

CDIC insures some deposits you make with our members. Insurable deposits include:

- savings and chequing accounts;
- term deposits such as guaranteed investment certificates (GICs) and debentures issued by loan companies;
- money orders;
- drafts;
- certified drafts and cheques; and
- traveller's cheques issued by members.

To be eligible for deposit insurance protection, your deposit must be payable in Canada, in Canadian currency. It must also be repayable no later than five years after the date of deposit.

Not all deposits and investments offered by our members are insurable. For example, CDIC does not insure:

- foreign currency deposits (savings accounts, chequing accounts and term deposits);
- term deposits that are locked in longer than five years;
- debentures issued by a chartered bank;
- bonds and debentures issued by governments and corporations;
- Treasury bills; and
- investments in mortgages, stocks and mutual funds.

**What does CDIC not insure?**

### Basic Protection:

The maximum basic protection that you can have with the same member is \$60,000 (principal and interest combined). The \$60,000 maximum, therefore, applies to all of the insurable deposits that you have with the same member. Deposits are not insured separately in each branch office of a member.

### Separate Protection:

CDIC provides separate protection for joint deposits, trust deposits and deposits held in registered retirement savings plans (RRSPs) and in registered retirement income funds (RRIFs).

### Joint deposits

If you have a deposit in your name as well as a deposit that is owned jointly with

someone else, each is insured separately. The maximum insurance for the same joint owners with the same member is \$60,000.

#### Trust deposits

If you are a trustee for another person, and the trusteeship is on record with the member, the deposit is insured separately from other deposits that you have in your own name. This deposit is also insured separately from deposits made directly by the beneficiary.

A trust deposit can have more than one beneficiary. If the member institution has on its records a breakdown of the interests of each person holding money in the deposit, each beneficiary is insured up to \$60,000.

#### Registered plans

CDIC does not insure all moneys held in registered plans. To be insurable, the funds must be invested in savings accounts or in term deposits that meet our five-year requirement, and must be payable in Canadian currency.

Here are three other points to note about the deposit insurance protection for registered plans:

- Your maximum deposit insurance for RRSP's with the same member is \$60,000 (principal and interest combined).
- Your maximum deposit insurance for RRIF's with the same member is

\$60,000 (principal and interest combined).

- Contributions that you make to a savings plan are combined with other money held in plans under your spouse's name and are not combined with your plans.

The following is an example of CDIC protection that you and another person may have with the same member institution.

#### EXAMPLE:

CDIC would protect the following deposits:

<b>YOU</b>	
Savings, chequing and term deposits	\$60,000
Deposits made in trust for another person	60,000
RRSPs	60,000
RRIFs	60,000
	<b>\$240,000</b>

#### THE OTHER PERSON

Savings, chequing and term deposits	\$60,000
Deposits made in trust for another person	60,000
RRSPs	60,000
RRIFs	60,000
	<b>\$240,000</b>

#### BOTH OF YOU JOINTLY

Savings, chequing and term deposits	\$60,000
-------------------------------------	----------



What happens if a member institution changes its name or amalgamates with another member?

These changes do not affect insured deposits made before the date of the change. For information on the protection of deposits made after that date, call our toll-free number.



What happens if a member institution fails?

- It is not necessary to file a claim with CDIC.
- CDIC writes to the insured depositors advising them of the particulars of the payment.
- Payments are made as soon as possible (normally within two months).
- The payment includes principal and interest up to \$60,000.
- No interest will be paid from the date the Court officially closes the failed institution, except in extraordinary circumstances (e.g. CDIC takes more than six months to repay insured depositors).
- To avoid collapsing registered plans, CDIC transfers the insured funds to another member.

The information in this brochure is presented in a non-technical way and is not intended to be a legal explanation of CDIC's Act and By-Laws.

February 1994

Printed on recycled paper using vegetable-based ink.

### **APPENDIX III**

#### **LEGISLATIVE POWERS AND OTHER INTERVENTION MEASURES AVAILABLE TO OSFI**





## **LEGISLATIVE POWERS AND OTHER INTERVENTION MEASURES**

### **1. LEGISLATIVE POWERS**

The financial institution statutes administered by Office of the Superintendent of Financial Institutions provide the Superintendent with a variety of discretionary powers that can be used to address situations that give OSFI cause for concern. These legislative provisions allow the Superintendent to:

- a) **Require the board of directors to meet** - The Superintendent may require a meeting of the board of directors to address specific matters. He has the right to attend and to be heard at such a meeting.
- b) **Attend and be heard at a shareholders' meeting** - The Superintendent may attend and be heard at a meeting of the shareholders of a financial institution under certain circumstances.
- c) **Revoke an auditor's appointment and fill a vacancy** - The Superintendent may revoke the appointment of an auditor made by the board of directors and may fill a vacancy if the directors fail to do so.
- d) **Enlarge or extend the scope of an audit** - The Superintendent may require that the scope of an external audit be enlarged or extended or that it include a particular procedure. The costs of the enlarged or extended audit are borne by the institution.
- e) **Require a special examination** - The Superintendent may require that the auditor of an institution carry out any examination of the institution that, in his opinion, would be in the public interest. The costs of a special examination are borne by the institution.
- f) **Require a special audit** - If the Superintendent is of the opinion that a special audit of an institution is required, he may direct that a such an audit be carried out by a qualified accountant or firm of accountants. The costs of such an audit are borne by the institution.

- g) **Require a special actuarial valuation** - The Superintendent may require a special report from the Appointed Actuary or a report on the expected future financial condition of an insurance company.
- h) **Establish the valuation of an asset** - The Superintendent may establish, by appraisal, the appropriate value of an asset and so inform the institution.
- i) **Designate related parties** - The Superintendent may designate as a related party of an institution any person whose relationship to the institution could affect the exercise of the best judgement of the institution in respect of a transaction.
- j) **Restrict purchases of management services from related parties** - The Superintendent may restrict an institution from contracting out all or substantially all its management functions.
- k) **Void related-party transactions** - The Superintendent may apply to a court to void a related-party transaction prohibited by the legislation.
- l) **Require additional information and disallow allocation method** - The Superintendent may require additional information relating to a life company's allocation method for income and expenses pertaining to the participating accounts and may disallow the allocation.
- m) **Expand the scope and/or frequency of examinations** - The Superintendent may examine an institution more than once a year and enhance the scope of examinations to satisfy himself that the institution is in compliance with the Act and is in a sound financial condition.
- n) **Increase the minimum amount of capital required by an institution** - The Superintendent may, by Order, increase the amount of capital or liquidity that a bank, a trust or loan company



or a life insurance company is required to maintain and the amount of assets a property and casualty insurance company is required to maintain.

- o) Require additional information from an institution -** The Superintendent may require an individual institution to report additional information and require that it be provided in a specific format.
- p) Require information from an institution's parent -** The Superintendent may, by Order, direct a person or entity that is affiliated with an institution to provide information or documents in order to be satisfied that the provisions of the Act are being satisfied and the institution is in sound financial condition. This permits OSFI to require information be provided by a holding company or other controlling shareholders.
- q) Place conditions in the Order to Carry on Business -** The Superintendent may impose conditions or limitations in the initial Order and may impose new conditions or vary existing conditions in an outstanding Order.
- r) Issue a direction of compliance -** Where, in the opinion of the Superintendent, an institution is committing or about to commit an unsafe or unsound business practice (either by an act or a course of conduct), he may direct the institution to cease and refrain from the act and to perform such acts as are necessary to remedy the situation. Directions of compliance may be issued at any stage of the regulatory/supervisory framework if circumstances so warrant but they are normally used as an instrument of last resort, when all other means of influencing the behaviour of an institution have been exhausted.
- s) Issue a report pursuant to section 39.1 of the CDIC Act -** When the Superintendent is of the opinion that a federal member of the CDIC is no longer viable and that restoration of the institution's

viability is beyond his powers he must send a report to the CDIC that could lead to an Order in Council vesting the shares of the institution in the CDIC and, ultimately to the sale, restructuring or liquidation of the institution.

- t) **Take control of the institution or its assets** - The Superintendent may, under specific circumstances, take control of an institution or its assets and may then do all things necessary or expedient to protect the rights and interests of the policyholders, depositors and creditors of the institution. Once the Superintendent has control of the institution or its assets, the Superintendent may also request that the Attorney General apply to a court for a winding-up order of the institution under the *Winding-up Act*.

## 2. OTHER MEASURES

- a) **Moral suasion** - Moral suasion is one of the principal measures available to OSFI to obtain a change of modification in practices or processes that are considered inappropriate. Moral suasion is effected at various levels of authority/responsibility within OSFI and is directed at various levels of authority/responsibility in institutions depending on the nature and significance of the undesirable practices. Escalation of moral suasion efforts can go to the upper echelons of OSFI (the Superintendent) and of institutions (the board of directors). The failure of moral suasion to achieve the desired result will result in the use of the legislative powers as described previously.
- b) **Letters of undertaking** - OSFI may seek a letter of undertaking signed by the Chief Executive Officer and possibly approved by the institution's board of directors whereby a commitment would be formalized to restrict, inter alia, investment or lending activities, the payment of fees or dividends, and the redemption of capital, to cap the level of borrowings or the rates of interest that may be offered on deposit liabilities. The resistance by an institution to

- 5 -

provide and/or abide by a letter of undertaking would result in the use of legislative powers described previously.





**APPENDIX IV**  
**SUMMARY OF CDIC POWERS**





## SUMMARY OF CDIC POWERS

The following is a point form summary of CDIC's powers with reference to banks and federal trust or loan companies. (The variations for provincial trust or loan companies are stated in capsule form at the conclusion.)

- **Grant of Insurance.** - New deposit-taking institutions must apply for CDIC membership (as distinct from incorporation and licensing). The form of application is prescribed in a CDIC by-law. The grant of insurance is discretionary, and CDIC may require undertakings or impose other conditions in return for approving an applicant.
- **Policy of Deposit Insurance.** - CDIC's members must abide by a policy of deposit insurance. The form of policy is prescribed in a CDIC by-law. CDIC can amend outstanding policies by changing the relevant by-law.
- **Premiums.** - CDIC's members pay annual premiums based on their insured deposits, and must file certified annual returns thereof with CDIC.
- **Premium Surcharges.** - Where a CDIC member is engaging in any practice prescribed by a CDIC by-law as warranting the same, CDIC can require that member to pay a premium surcharge. Shortly stated, the current premium surcharge by-law refers to non-compliance with CDIC's standards (see below), other by-laws, the policy or a member's governing law.
- **Standards.** - CDIC has the authority to enact by-laws establishing standards of sound business and financial practices. There currently are eight standards by-laws. The policy requires members to adhere to the standards. Non-compliance may lead to a premium surcharge or termination of insurance (see below).
- **Termination of Insurance.** - Where CDIC is of the opinion that a member is failing to follow the standards or is in breach of a CDIC by-law or its policy, CDIC can issue a report to the chairman or chief executive officer of the member. The report must go before a meeting of the member's board within 15 days and, within the same time, the member must provide CDIC with a certified copy of the relevant minutes. If CDIC is not satisfied with the member's progress in following the standard or curing the breach, CDIC can issue a notice terminating the member's insurance.
- **Cancellation of Insurance.** - Where CDIC is of the opinion that a member is or is about to become insolvent, or when a member ceases to accept deposits, CDIC can cancel the member's insurance.

- **Public Notice.** - Where a member's insurance is terminated or cancelled it must remove all references to CDIC from its advertising and CDIC can give notice of the termination or cancellation to the public.
- **Petition for Winding-up.** - Where CDIC is of the opinion that a member is or is about to become insolvent, CDIC is deemed to be a creditor of the member and can take proceedings to preserve the member's assets or to have it wound-up.
- **Creditor Remedies.** - Aside from the deemed creditor provision (see above), where CDIC is a creditor of a member it has the usual remedies. (For example, CDIC can sue to enforce payment of premiums or premium surcharges.) Also, CDIC may pursue the recovery of losses by any available means. (For example, CDIC has brought actions in negligence against directors, auditors and others.)
- **Financial Assistance.** - In order to reduce risk or avert loss, CDIC can acquire assets from a member, make or guarantee loans to or a deposit with a member, and so on. CDIC's broad authority to help members temporarily or support restructuring transactions consistent with CDIC's objects has been exercised in a variety of ways. The restrictions and other requirements negotiated by CDIC in exchange for providing financial assistance are as varied as each situation may demand.
- **Annual Examinations.** - The SOFI is required to examine the affairs of each CDIC member annually and report thereon to CDIC.
- **Special Examinations.** - The SOFI also is required to examine members on behalf of CDIC at such other times as CDIC requires for specified purposes. (While the SOFI performs examinations upon request, some special examinations, or parts thereof, also are conducted by CDIC staff or other examiners retained.) The directors of CDIC have the powers of commissioners of inquiry for the purpose of examinations.
- **Preparatory Examinations.** - Where CDIC believes that a deposit insurance pay-out is imminent it can make or cause an examination of the books, etc. of the member relating to its deposit liabilities. CDIC has a right of access and is entitled to require the directors, officers and auditors to furnish information and explanations.
- **Discretionary Pay-Out.** - Where, by reason of a court's order or regulatory action, a member is unable to make payment of its deposits, a member's insurance is terminated or cancelled or a FIRP order is made (see below), CDIC can make payment to the insured depositors (by cheque or by providing depositors with new deposits in the amounts of their insurance.)

- **Mandatory Pay-Out.** - Where a member is placed in winding-up, CDIC must make payment to the insured depositors. (Again, payment may be effected in either of the manners indicated.)
- **Financial Institutions Restructuring Program.** - In certain circumstances, the Governor in Council may make an order vesting the shares and subordinated indebtedness of a member in CDIC, for the purposes of enabling CDIC to carry out or cause the member to complete an amalgamation, asset/liability transfer or other transaction designed to restructure the member's business. If a restructuring does not occur within a limited time, CDIC must petition for the winding-up of the member.
- **Advertising.** - Currently, members are required to display the CDIC membership sign, only members or their associations are entitled to make representations regarding CDIC membership and members must indicate that certain of their non-deposit or non-insured deposit obligations are not covered by CDIC. A wide power recently has been given to CDIC to enact by-laws dealing with representations of membership, statements as to the existence or scope of insurance, advertising issues generally as they relate to CDIC membership or coverage and consumer information. Once these by-laws (in development) are finalized they will replace the existing provisions of the statute.
- **General.** - In addition to the specific powers enumerated in its statute, CDIC has the power to do all such things as are necessary or incidental to the attainment of its objects. (These are to provide insurance, to promote and contribute to stability and competitiveness in the Canadian financial system, to be instrumental in the promotion of standards of sound practice by members and to pursue the foregoing for the benefit of depositors and in a manner intended to minimize loss or exposure to risk for CDIC.)

The exercise of CDIC's power to terminate or cancel a member's insurance, use of the deemed creditor provision to petition for a member's winding-up and the rendering of a discretionary insurance pay-out are subject to receipt of approval from the Minister, and a "FIRP" order requires the Minister's recommendation to the Governor in Council.

Whether provincial loan and trust companies are required to obtain CDIC membership in order to do business as deposit-takers is a function of their governing provincial statutes. The various requirements for Ministerial approval mentioned above do not apply, and the "FIRP" regime is not applicable, for provincial members. Subject to these differences and a few others too minor for discussion in a compressed summary, the treatment of provincial and federal CDIC members is substantially the same.





**APPENDIX V**

**GOING CONCERN SOLUTION USED BY CDIC**





## Appendix V: The going concern solution used by CDIC

... we had the situation of First City Trust where CDIC worked with the company and its board to be able to find a "going concern" solution. ... we follow a two-track approach. We do a special examination. We gather adequate information to allow us to determine what would be the least cost alternative.

I have one division which deals strictly with the liquidation process, valuation of assets, and determining what we would expect to lose in a formal liquidation process. I have another division of insurance and risk assessment which is responsible for working with the company to be able to develop options of a "going concern" solution.

The process we follow, which we have described in our annual report, is that we would work with the board of directors first in order to satisfy ourselves that they are prepared to work with us on a "going concern" solution, because obviously it is the company itself that needs, in the final end, to be able to carry out transactions. We can financially facilitate the transaction, but it is the board of directors that must follow the process and requirements and, either by court or board resolution, to be able to find a merger or amalgamation.

Once our board decides that we are prepared to consider a "going concern" solution, we then write letters or contact a number of institutions to see which would be interested in working with us to facilitate a transaction. One thing we require is that the institution has the financial capability of acquiring that member. We obviously do not want to do a rehabilitation or "going concern" solution twice.

Then we identify the parties. We may start negotiating with the company and the other parties and come up to a term of reference or an offer. Then we get down to serious negotiations. Our board is kept apprised of all the developments. At the same time we are looking at the liquidation scenario.

At the end of the negotiations we have a possible transaction and then we do a comparative. At the board, we look at the liquidation values on those assets and the upside and downside of "going concern" because the object of CDIC, among others, is minimization of loss.

We take all of that into consideration and the board decides. If the board decides, as it did in the First City-North American Life transaction, or the Toronto Dominion-Central Guaranty Trust transaction, that the least cost alternative was the "going concern" solution, we enter into agreements and facilitate the transaction.

(Mr. J.P. Sabourin, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 19, 4 October 1994, pp. 67, 68)

**APPENDIX VI**

**EXECUTIVE SUMMARY OF THE PROVISIONS IN THE  
*NAIC REHABILITATION MODEL ACT***







200 Bloor Street East  
Toronto, Ontario M4W 1E5  
Bus: (416) 926-3493  
Fax: (416) 926-5804

Joseph J. Pietroski  
*Senior Vice President  
General Counsel and Secretary*

**EXECUTIVE SUMMARY**  
of the  
Provisions in the  
NAIC Rehabilitation Model Act  
(Excerpted from the Model Act)

The National Association of Insurance Commissioners ("NAIC") has adopted a model act governing the rehabilitation of insurance companies. An overview of the rehabilitation process can be summarized as follows:

**PURPOSE**

The purpose of this Act is the protection of the interests of insureds, claimants, creditors and the public generally; with minimum interference with the normal prerogatives of the owners and managers of insurers, through:

- Early detection of any potentially dangerous condition in an insurer, and prompt application of appropriate corrective measures;
- Improved methods for rehabilitating insurers, involving the cooperation and management expertise of the insurance industry;
- Enhanced efficiency and economy of liquidation, through clarification of the law, to minimize legal uncertainty and litigation;
- Equitable apportionment of any unavoidable loss;
- Lessening the problems of interstate rehabilitation and liquidation by facilitating cooperation between states in the liquidation process, and by extending the scope of personal jurisdiction over debtors of the insurer outside the state;
- Regulation of the insurance business by the impact of the law relating to delinquency procedures and substantive rules on the entire insurance business; and
- Providing for a comprehensive scheme for the rehabilitation and liquidation of insurance companies and those subject to this Act as part of the regulation of the business of insurance, insurance industry and insurers. Proceedings in cases of insurer insolvency and delinquency are deemed an integral aspect of the business of insurance and are of vital public interest and concern.

### GROUND'S FOR REHABILITATION

The commissioner may apply by petition to the appropriate Court for an order authorizing him or her to rehabilitate a domestic insurer or an alien insurer domiciled in the state on any one or more of the following grounds:

- The insurer is in such condition that the further transaction of business would be hazardous financially to its policyholders, creditors or the public.
- There is reasonable cause to believe that there has been embezzlement from the insurer, wrongful sequestration or diversion of the insurer's assets, forgery or fraud affecting the insurer, or other illegal conduct in, by, or with respect to the insurer that if established would endanger assets in an amount threatening the solvency of the insurer.
- The insurer has failed to remove any person who in fact has executive authority in the insurer, whether an officer, manager, general agent, employee, or other person; if the person has been found after notice and hearing by the commissioner to be dishonest or untrustworthy in a way affecting the insurer's business.
- Control of the insurer, whether by stock ownership or otherwise, and whether direct or indirect, is in a person or persons found after notice and hearing to be untrustworthy.
- Any person who in fact has executive authority in the insurer, whether an officer, manager, general agent, director or trustee, employee, or other person, has refused to be examined under oath by the commissioner concerning its affairs; and after reasonable notice of the fact, the insurer has failed promptly and effectively to terminate the employment and status of the person and all his or her influence on management.
- After demand by the commissioner under [examination law or this Act] the insurer has failed to promptly make available for examination any of its own property, books, accounts, documents, or other records, or those of any subsidiary or related company within the control of the insurer, or those of any person having executive authority in the insurer so far as they pertain to the insurer.
- Without first obtaining the written consent of the commissioner, the insurer has transferred, or attempted to transfer, in a manner contrary to sections [holding company law] or [bulk reinsurance law], substantially its entire property or business, or has entered into any transaction the effect of which is to merge, consolidate, or reinsure substantially its entire property or business of any other person.



#### **GROUND FOR REHABILITATION (cont'd)**

- The insurer or its property has been or is the subject of an application for the appointment of a receiver, trustee, custodian, conservator or sequestrator or similar fiduciary of the insurer or its property otherwise than as authorized under the insurance laws, and such appointment has been made or is imminent, and such appointment might oust the courts of this state of jurisdiction or might prejudice orderly delinquency proceedings under this Act.

#### **AUTHORITY OF THE REGULATORS DURING REHABILITATION**

- The commissioner as rehabilitator may appoint one or more special deputies, who shall have all the powers and responsibilities of the rehabilitator granted under this section, and the commissioner may employ such counsel, clerks and assistants as deemed necessary. The commissioner, as rehabilitator, may, with the approval of the court, appoint an advisory committee of policyholders, claimants, or other creditors including guaranty associations should such a committee be deemed necessary.
- In the event that the property of the insurer does not contain sufficient cash or liquid assets to defray the costs incurred, the commissioner may advance the costs so incurred out of any appropriation for the maintenance of the insurance department. Any amounts so advanced for expenses of administration shall be repaid to the commissioner for the use of the insurance department out of the first available money of the insurer.
- The rehabilitator may take such action as he or she deems necessary or appropriate to reform and revitalize the insurer. He or she shall have all the powers of the directors, officers, and manager, whose authority shall be suspended, except as they are redelegated by the rehabilitator. He or she shall have full power to direct and manage, to hire and discharge employees subject to any contract rights they may have, and to deal with the property and business of the insurer.
- If it appears to the rehabilitator that there has been criminal or tortious conduct, or breach of any contractual or fiduciary obligation detrimental to the insurer by any officer, manager, agent, broker, employee or other person, he or she may pursue all appropriate legal remedies on behalf of the insurer.

#### **AUTHORITY OF REGULATORS DURING REHABILITATION (cont'd)**

- If the rehabilitator determines that reorganization, consolidation, conversion, reinsurance, merger or other transformation of the insurer is appropriate, he or she shall prepare a plan to effect such changes. In the case of a life insurer, the plan proposed may include the imposition of liens upon the policies of the company, if all rights of shareholders are first relinquished. A plan for a life insurer may also propose imposition of a moratorium upon loan and cash surrender rights under policies, for such period and to such an extent as may be necessary.

#### **ALTERNATIVES AFTER THE REHABILITATION PERIOD**

If the commissioner believes that further attempts to rehabilitate an insurer would substantially increase the risk of loss to creditors, policyholders or the public, or would be futile, the commissioner can petition the appropriate court for an order of liquidation. Alternatively, if the commissioner believes that the grounds for the rehabilitation no longer exist, the commissioner can petition the court for an order terminating the rehabilitation. The directors of the insurer can also petition for an order terminating the rehabilitation.

---

**APPENDIX VII**

**OVERVIEW OF LIFE AND HEALTH INSURANCE INDUSTRY  
COMPENSATION PLANS  
IN THE UNITED STATES, CANADA AND THE UNITED KINGDOM**





Canada Deposit  
Insurance Corporation

Société d'assurance-dépôts  
du Canada

---

# **OVERVIEW OF LIFE AND HEALTH INSURANCE INDUSTRY COMPENSATION PLANS IN THE UNITED STATES, CANADA AND THE UNITED KINGDOM**

September 1994

David Walker

**Policy Development, Standards and Economics  
Insurance and Risk Assessment Division**

---

## **I. INTRODUCTION**

The following report summarizes and compares the main characteristics of life and health insurance policyholder compensation plans in the United States (i.e. State Guarantee Associations of New York, Michigan and California), Canada and the United Kingdom. The United Kingdom is the sole European country with a life insurance compensation plan.

## **II. OVERVIEW OF LIFE AND HEALTH INSURANCE COMPENSATION SCHEMES**

### Similarities

In general, the life and health insurance guarantee systems studied in the United States, United Kingdom and Canada were similar in many respects – especially in the way the systems were structured with regard to the extent of coverage, system of premium assessment and creditor status. For example, all of the plans studied were structured as industry-sponsored guarantee associations, tied to their respective government insurance regulator, and governed by a Board system. The guarantee associations and policyholders ranked as preferred creditors in most of the systems.

In terms of premium assessment, most of the compensation plans collected premiums based on an insurance company's total premium revenue and only after a failure or impairment had occurred. None of the plans collected premiums on an ongoing basis with the intention of building a reserve for losses. Premiums were collected from firms in similar lines of business to the distressed or insolvent institution requiring assistance. In most cases, insurers were allowed some form of tax deduction for the premiums they had to pay as part of membership in the compensation plans.

### Differences

The major areas where the guarantee schemes differed were in (1) the size of premium assessments, (2) the dollar value of coverage and (3) some of the powers accorded to each guarantor. For instance:

#### **1) Levying of Premiums**

The lowest premium assessments in the United States (at 1% of average company premiums collected during the previous three years) were collected from Alabama, Florida and Texas. The largest premiums (at 4%) were charged by New Hampshire and North and South Carolina. The average level of premiums collected were 2%.

Premiums in the U.K. were set at 1% of life insurer premiums, while Canada's CompCorp had the lowest premiums at 1/2 of 1% of premium income. All of the plans studied assessed premiums based on a company's premium revenue. Most of the systems studied allowed insurance

companies to treat assessed premiums paid to their respective compensation plans as either tax deductible business expenses or as tax offset (i.e. tax credit) provisions against premium income taxes.

**2) Level of Coverage**

New York State offered the most generous total coverage per individual policyholder of all the systems studied. While coverage of annuities, retirement products and life, health and death benefits was roughly the same as other state associations and CompCorp, New York had the highest overall cap of US\$500,000 per individual. Most other states capped total benefits per person at US\$300,000. Assuming a policyholder in Canada made full use of all the products offered by their life and health insurer (i.e. life insurance, RRSPs, RRIFs etc) CompCorp would limit coverage to CDN\$380,000 plus \$2000 per month per person for life annuities and disability policies.

Both the California and the U.K. systems were unique in offering a form of co-insurance. California provides both dollar value caps on coverage and a provision that liability should not exceed the lesser value of the dollar limits or 80% of contractual obligations. The U.K. system applies co-insurance where upon insolvency, 90% of the total value of the claim is paid out to policyholders as soon as reasonably possible. If the sums involved are very large, the compensation process can be stretched out over a considerable period of time.

It is important to note, however, that none of the schemes studied had dealt with a major failure the size of Confederation Life and none of the schemes had ever been required to raise money for an extended period of time to pay down large scale liabilities such as those currently faced by CompCorp.

**3) Powers**

While the U.K. and most U.S. guarantee associations had the power to intervene and/or work very closely with state regulators to facilitate going concern solutions, others — notably CompCorp — had much more limited powers.



### **Key Findings**

On balance, Canada's life insurance compensation scheme does not stack up well against those in the United States and United Kingdom in three critical areas:

- 1) **Low Premiums**  
Although the coverage offered by CompCorp is roughly equivalent to those in the other plans, CompCorp has relatively low premium levels.
- 2) **Powers**  
Unlike the schemes in the U.K. and U.S.A., CompCorp does not have the ability to fully participate in going concern solutions to problem institutions. Experience suggests that this can help lower the cost of resolution by better facilitating mergers and acquisitions.
- 3) **Mounting financial stress on the compensation system**  
With the failure of Confederation Life and the possibility of additional failures in the future, Canada's life insurance compensation system is expected to be placed under a considerable amount of strain during the next few years. It does not appear that under the present system, CompCorp will be able to cover policyholders sufficiently or as effectively as the plans studied in other countries.

### **III. ADDITIONAL DETAILS ON LIFE AND HEALTH INSURANCE GUARANTEE PLANS**

The following section provides additional details on the workings of the schemes of guarantee plans in the United States (i.e. recommended national standards and details of schemes in New York, California and Michigan), the United Kingdom and Canada.

#### **1. U.S. LIFE AND HEALTH INSURANCE COMPENSATION SCHEMES**

##### **i) U.S. National Organization of Life and Health Insurance Guarantee Association Standards (NOLHGA)**

In the United States, the regulation of life and health insurance is a state responsibility and most states have encouraged insurers to set up insurance industry guarantee associations to collect premiums and provide compensation to policyholders in the event of insolvency or impairment. These so-called State Guarantee Associations pay benefits and continue coverage usually after a court order of liquidation has been passed. If a member company becomes seriously impaired or insolvent, money is obtained from assessments on premium income from other insurance companies writing the same line of insurance as the insolvent company.

Although no two states have exactly the same coverage, premium assessment structure or powers, they do closely resemble each other in many respects. In fact, NOLHGA (National Organization of Life and Health Insurance Guarantee Associations) has developed uniform national standards which most states follow. The following represents NOLHGA's recommendations for coverage, premium assessment, powers and governance statutes.

##### **Coverage and Liability**

In terms of coverage, the state associations are advised to cover individual policy holders and their beneficiaries or persons insured under group policy certificates. Most Associations protect policy holders who are residents of their own state, provided the company was licensed there, no matter where the insurance company that failed is headquartered. The basic model most states adhere to suggests the following limits to coverage:

- a) \$300,000 in death benefits
- b) \$100,000 in cash surrender or withdrawal values for life insurance
- c) \$100,000 in health insurance benefits
- d) \$100,000 in present value of annuity benefits, including cash surrender and withdrawal values

- e) \$300,000 overall cap. Although there is some variation from state to state the overall cap for one individual is usually about \$300,000. If group annuity contracts are covered, the limit is set at \$5 million.
- f) Retirement benefits: Each individual participating in a government retirement plan, established under articles 401, 403b or 457 of the U.S. internal Revenue Code, and covered by an unallocated annuity contract or the beneficiaries of each individual if deceased, are covered in the aggregate of \$100,000 in present value annuity benefits including net cash surrender and net cash withdrawal values.

#### Premium Assessments

In the event of impairment or insolvency, the Association's members in the same line of business as the problem institution are assessed fees on premium income of 2% for health accounts and 2% for life accounts. The assessments are made on the insurers average premiums during the three calendar years preceding the year in which the problem institution became impaired or insolvent.

NOLHGA recommends that states allow insurance companies to treat the assessed premiums they pay to their respective compensation plans with tax offset (i.e. tax credit) provisions against total premium income taxes.

#### Creditor Status

The claims of the entity paying claims is equal to that of the other policyholders (i.e. subrogate rights).

#### Powers and Corporate Governance

In general, the main powers and duties of the Associations are:

- 1) To guarantee, assume or reinsure any or all of the policies or contracts of the impaired or insolvent insurer. Generally, an Association usually provides coverage when a company is declared insolvent by a court of law and the insolvent company has been taken over by the state regulator. If the company is distressed but a resolution as an ongoing concern is possible, the state regulator and the Association usually work together to facilitate a merger or acquisition.
- 2) Provide such monies, pledges, notes guarantees or other means as are proper to effectuate paragraph (1) and assure payment of the contractual obligations of the impaired insurer pending action under paragraph (1); or
- 3) Loan money to the impaired insurer;



4) Assure payment of benefits for premiums identical to the premiums and benefits (except for terms of conversion and renewability) that would have been payable under the policies of the insolvent insurer, for claims insured.

In terms of governance, the Board of Directors of an Association normally consists of not less than five (5) nor more than nine (9) member insurers serving terms as established in the plan of operation. The insurer members of the Board are selected by member insurers subject to the approval of the Chairman (or Commissioner of the State Guarantee Association). Two (2) persons on the Board must be public representatives appointed by the Chairman.

## ii) NEW YORK STATE GUARANTEE ASSOCIATION

### Coverage and Liability

The system covers any policies or contracts of member companies (a member company is defined as any domestic life insurance company that has transacted business in state for at least three years and which is not a non-profit fraternal type insurance company) such as direct life insurance policies, health insurance policies, annuity contracts and supplemental funding agreements. The member insurer must have been licensed at the time the policy, contract or agreement was issued, or at the time of impairment or insolvency. In terms of dollars, basic coverage is such that:

- 1) the Corporation's aggregate liability shall not exceed \$500,000 with respect to any one life policy.
- 2) a \$1,000,000 cap for all benefits, including cash values, with respect to any group annuity contract.

### Premium Assessment

The New York system uses a post assessment of member institution framework. A charge of two per cent (2%) of premiums for a member in the same line of insurance as the impaired or insolvent institution is required. New York State provides a tax offset provision (i.e. tax credit) allowing insurance companies a credit for 80% of assessed premiums in excess of \$100 million, over a 15 year period, for use against their total corporate income tax bill.

### Creditor Status

Policyholders covered by the Association rank fourth behind necessary expenses for the liquidation, employee debts, and goods and services contracted on a 90-day prior basis.

#### Powers and Governance

In general, the main powers and duties of the New York State Guarantee Association is to guarantee, assume or reinsure any or all of the policies or contracts of the impaired or insolvent insurer. In most cases, the state provides coverage only when a company is declared insolvent by a court of law and the insolvent company has been taken over by the state regulator. If the company is distressed but a resolution as an ongoing concern is possible the Association can work with the state regulator to make suitable arrangements with industry to avoid failure.

The Board of the Association is required by law to comprise of between 13 and 21 persons elected by member companies. The Board then selects a Chairman (i.e. an *ex officio*).

### **iii) CALIFORNIA STATE GUARANTEE ASSOCIATION**

#### Coverage and Liability

Coverage includes direct non-group life, annuity, and supplemental policies or contracts and for certificates under direct group policies and contracts. Annuity contracts and certificates under group annuity contracts include, but are not limited to, structured settlement agreements, allocated annuity contracts, and any immediate or deferred annuity contracts. For health insurance, direct non-group and group health policies or contracts are covered.

The benefits for which the association may become liable should in no event exceed the lesser of the following:

- 1) 80% of contractual obligations after applying interest rate rollback, the 80% of the contractual obligations is measured on the basis of any one life, each individual participant, or any one owner for which the insurer is liable or would have been liable if it were not an impaired or insolvent insurer;
- 2) \$250,000 in life insurance death benefits, but not more than \$100,000 in net cash surrender and net cash withdrawal values for life insurance
- 3) \$100,000 in the present value of annuity benefits, including net cash surrender and net cash withdrawal values.
- 4) With respect to any one owner (i.e. individual, firm, corporation or legal entity) of an annuity contract or policy the limit is \$5,000,000 in benefits, irrespective of the number of policies and contracts held by the owner.
- 5) In terms of health liability, liability shall in no way exceed the lesser of  
(i) the contractual obligations for which the insurer is liable or for which

the insurer would have been liable if it were not an impaired or insolvent insurer, or (ii) \$200,000 in health insurance benefits, an amount that shall annually increase or decrease based upon the health care cost component of the consumer price index.

#### Premium Assessment

A post assessment of member institution system is used. One per cent (1%) of the member insurer's average premiums during the three years prior to the year of impairment or insolvency. Assessments are usually made at the discretion of the Board on a pro-rata basis. California does not allow life and health insurance companies to deduct assessed premiums as business expenses or collect any tax offset provisions (i.e. credits) for premium payments.

#### Creditor Status

The claims of the entity paying claims on behalf of policyholders is equal to that of other policyholders.

#### Powers and Governance

In general, the main powers and duties of the California State Guarantee Association are to at its discretion, guarantee, assume or reinsure any or all of the policies or contracts of the impaired or insolvent insurer. Generally, the Association only provides coverage when a company is declared insolvent by a court of law and the insolvent company has been taken over by the state regulator. If the company is distressed but a resolution as an ongoing concern is possible, the resolution process is usually undertaken by the state regulator with the co-operation of the State Guarantee Association.

In terms of governance, the Board consists of ten (10) persons with a Commissioner (i.e. Chairman) appointed by the Board. The members of the Board are selected by member insurers subject to the approval of the Chairman. Two (2) persons must be public representatives and appointed by the Chairman.

### **iv) MICHIGAN STATE GUARANTEE ASSOCIATION**

#### Coverage and Liability

Coverage includes direct non-group life, health, annuity and supplemental policies, or contracts, for certificates under direct group policies, for legal expense insurance policies, and for unallocated annuity contracts issued by member insurers. With respect to any one life policyholder, regardless of the number of policies or contracts:

- a) \$300,000 in life insurance death benefits, but not more than \$100,000 in net cash values;
- b) \$100,000 in health insurance benefits, including net cash values;



c) \$100,000 in the present value of annuities benefits, including net cash values,

(d) with respect to each individual participating in a government retirement plan (i.e. 401Ks) covered by an unallocated annuity contract or the beneficiaries of each individual, if deceased, in the aggregate, \$100,000 in present value annuity benefits including net cash values.

e) In no event shall the Association be liable for more than \$300,000 in the aggregate with respect to any one individual. With respect to any one contract holder covered by an unallocated annuity contract, \$5,000,000 in benefits, irrespective of the number of contracts held by that contract holder is covered.

#### Premium Assessment

A post assessment system is used in Michigan. Two per cent (2%) of a member insurer's average premiums received in the state on the policies covered by each account is charged during the three calendar years prior to the insolvency of the problem institution. Assessed premium payments are treated as a fully tax deductible business expense.

#### Creditor Status

The guarantee association and policyholders receive preferred creditor status.

#### Powers and Governance

In general, the main powers and duties of the Association is to guarantee, assume or reinsure any or all of the policies or contracts of the impaired or insolvent insurer. Coverage is usually supplied only when a company is declared insolvent by a court of law and the insolvent company has been taken over by the state regulator. If the company is distressed but a resolution as an ongoing concern is possible, the resolution process usually involves the state regulator and the participation of the state guarantor if necessary.

The recommended size of Michigan's Board is ten (10) persons. Eight (8) of the Board members, including the Chairman, are selected from the insurance industry and two (2) persons are usually appointed by the Chairman from the public sector.

## 2. UNITED KINGDOM POLICYHOLDER PROTECTION ACT

### General Description

In the United Kingdom, protection for life and health insurance policyholders was first put in place with the passing of the Policyholder Protection Act of 1975. This instructed the U.K. insurance industry to set up a Policyholder Protection Board (PPB) to provide a means to compensate policyholders in the event of the failure of a life, health or property and casualty insurance company.

Most of the work of the Board to date has been with property and casualty insurers and there have been no significant payments made associated with the failure of life insurance companies. The failures which have occurred in the life insurance industry have generally been resolved through mergers and acquisitions. Nevertheless, due to problems with a number of failures of property and casualty companies and calls from the EU for freer trade in insurance services, the U.K. government is currently reviewing the Policyholder Protection Act – particularly in the areas of borrowing powers, coverage on property and casualty claims, and contingent liability claims of third parties.

### Coverage and Liability

The U.K. compensation plan uses a form of co-insurance where upon institutional failure, 90% of the total value of the claim is paid out as soon as reasonably possible. However, if the sums involved are very large then the compensation process can take a considerable period of time to complete. Long-term contracts crystallize on the date of liquidation and liability is to the extent of the value of investments up to that point. There is no monetary ceiling on the payments which the PPB may be required to make to an individual policyholder.

### Premiums and Assessment

The Board of the policy protection scheme collects a levy of 1% of the member institutions premiums in related businesses per year after a failure or serious impairment has occurred. If claims greatly exceed the money collected then coverage can be reduced or the timetable for compensation extended. Assessed premium payments are treated as a fully tax deductible business expense.

### Creditor Status

The PPB has preferred creditor status as a protector of policyholders. After policyholders the next in line are secured trade creditors, followed by unsecured trade creditors.

### Powers and Governance

The Board of Directors consists of five (5) people including the Chairman. One (1) Board member is usually selected from the government's Insurance Solvency Board while the remaining members are selected from the insurance industry. The main powers of the Board are to guarantee, assume or reinsure any or all of the policies or contracts of the impaired or insolvent insurer. The protection act advocates going concern solutions as the preferred means of resolution.

### 3. CANADIAN LIFE AND HEALTH INSURANCE COMPENSATION CORPORATION (CompCorp)

#### General Description

Canadian life and health insurance policyholders are protected under the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (CompCorp). CompCorp is a non-profit corporation created in January 1990 and funded by members of the life and health insurance industry. Its objects are to protect, within certain limits, Canadian policyholders against loss of benefits should a member of CompCorp become insolvent or wound-up. Canada's Insurance Act requires all federally regulated insurance companies to be members of CompCorp.

#### Coverage and Liability

In general, CompCorp provides policyholders of failed insurance companies with the following protection:

- 1) \$60,000 for RRSP type retirement products
- 2) \$60,000 for RRSP type non-registered investment products
- 3) \$60,000 for cash withdrawals from policies and payments related to health benefits
- 4) \$200,000 per person for life insurance claims (i.e. death benefits).
- 5) \$2000 per month per person for life annuities and disability income policies

#### Premium Assessment

CompCorp members pay an annual fee of no greater than \$5000 to cover operating expenses. Premiums are assessed and paid by members only in the event of a failure. Premiums are charged at 1/2 of 1% of the average annual premiums of a member during the past five years on covered products from the same line of business and jurisdiction for which losses were incurred. CompCorp has the authority in any one given year to borrow from its members an additional 1% of covered premium income (i.e. about \$200 million). Premium payments are treated as a fully tax deductible business expense.

#### Creditor Status

After paying its claims, CompCorp is equal to other policyholders in creditor status. CompCorp advances to liquidators rank as unsecured.

#### Powers

CompCorp does not have the power to initiate the winding-up of a member institution -- this remains the responsibility of the supervisor and the relevant Minister in the institutions incorporating jurisdiction. CompCorp also must rely on the regulators in the jurisdiction in which its members operate to undertake on-going monitoring and supervision.



Regulators are required to inform CompCorp when a member is placed on the watchlist. CompCorp is able to borrow from any source approved by its Board of Directors.

#### Governance

The President of CompCorp is an ex officio non-voting member of the Board of Directors which is made up of 14 persons – of which the remaining eight (8) persons are usually selected from the insurance industry and five (5) are selected as independent directors. The independent directors cannot be government employees or elected members of a federal or provincial legislature.

**APPENDIX VIII**

**CANADIAN LIFE AND HEALTH INSURANCE INDUSTRY ASSOCIATION  
VIEWS OF COMPCORP**





## Appendix VIII: CLHIA views of CompCorp

... three important factors protect our industry's consumers. The first line of defence is the industry's strength and stability. Canada's life and health insurers receive the highest ratings possible for their claims-paying ability from several of the internationally-respected rating agencies. These agencies have also, over the past year or so, produced independent analysis of the industry ...

These reports share one common theme: That even with the current period of profound change, Canada's life and health insurers are strong and strongly capitalized. As a further indicator of strength and stability, Canada's life and health insurance companies have continued to grow in the face of the difficult economic circumstances of the past few years.

Because the protection that we provide can last as long as a lifetime, a commitment to safety and quality of investments has always been and still remains a guiding principle in the management of life and health insurance companies. A final significant point on the subject of industry strength and stability is that even though the industry has experienced two insolvencies, Canada's life and health insurance companies have an impressive history, with a consumer safety record unparalleled by any other type of financial institution in Canada.

The second factor protecting consumers is the quality of industry regulation. We have an extraordinarily favourable and strong regulatory system in this country. In fact, the Canadian life and health insurance industry is among the best-regulated in the world.

...

The third factor protecting consumers is COMPCORP.

...

On the competitive front, it is important to note that while COMPCORP protection limits are similar to those of CDIC, there are significant differences in these two plans. It is true that where institutions offer similar products - for example, money accumulation plans - the coverage is very similar. However, COMPCORP also provides protection for products unique to the life and health insurance industry, such as life insurance and disability insurance.

The big difference between protection of life insurance and protection of deposits is that with life insurance the claim has not yet occurred; it is continuing coverage for a future event that is required, and the continuation of premiums is needed to keep that promise in force. This is a terribly important difference, particularly for unhealthy policy holders who are unable to purchase new coverage elsewhere.

In carrying out its mission, COMPCORP receives annually information about the financial health of its members and works closely with federal and provincial regulators whose job it is to monitor the insurance industry. We try to accomplish our objective of protecting consumers after an insolvency in a manner that minimizes the financial burden on those who ultimately pay the cost: the industry and its policyholders.

To cover the cost of an insolvency and liquidation, COMPCORP can assess its members in any one year up to one half of one percent of their covered premium income. This amounts to approximately \$100 million dollars. In addition, as of our changes in April of 1993, COMPCORP can borrow an additional one percent of covered premium income from its members in the event that funds or credit are needed beyond the normal assessment limits. This amounts to approximately another \$200 million dollars.

... that preceding brief overview of COMPCORP and its role leads me to one of the main dimensions of this presentation: Our initiatives to strengthen COMPCORP's ability to protect policy holders of an insolvent company. Let me, first of all, provide an update with respect to the practical applications of consumer protection in the event of an insolvency. ... COMPCORP has been called upon twice to act in this regard, the first occasion being the failure of Les Coopérants in January of 1992, and the second being Sovereign Life in December of that year.

In both instances, COMPCORP was successful in achieving its stated mandate. In fact, policyholders were protected well beyond the published limits. In the case of Les Coopérants, all policyholders were completely covered. In the case of Sovereign, we developed a unique approach called proportional reinsurance that saw over 96% of Sovereign policy holders receive ongoing coverage or claim payments for the full amount of their previous insurance; the remaining three or four percent of policy holders lost only ten percent of their ongoing coverage or claims. There were consumer losses, unfortunately, but they were not severe.

While we can feel reasonably satisfied with this result, the cost to the industry of over a quarter of a billion dollars has been significant.  
(Mr. Alan Morson, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking Trade and Commerce, Issue 14, 31-33)

... regardless of how we manage to improve both the efficiency and operation of COMPCORP, our real intent is to see that we do not have to invoke it again. Therefore, the industry has put in a substantial effort on what we call preventive measures ...

First, business conduct guidelines. The industry is looking very seriously at the adoption of standards of sound business and financial practice along the lines of those adopted by CDIC. Following on a positive initial examination of the feasibility and desirability of this thrust, effort is now turning to fleshing out possible standards in some more detail.



Second, improved access to capital markets. ... the industry has not been traditionally active in raising capital in public markets. The 1992 legislative reforms made some useful strides in insuring that the industry enjoys the same powers to raise capital as its competitors; however, there are some further initiatives at play, including resolution of certain regulatory problems, tax issues, and an initiative to improve the extent to which investors are aware of and understand the industry as a destination for investment.

Third, a more preventative regulatory system. ... generally, the industry has been examining whether and how the regulatory system could become more anticipatory, with a view to detecting and correcting problems at the earliest opportunity

Fourth, improved market-clearing mechanisms. Here we have been looking at how to insure that the market for blocks of business - or for that matter, entire companies, or troubled companies - can clear as quickly and efficiently as possible. Work is proceeding on several initiatives in this respect, which could make a useful contribution in this regard.

... the industry views all of these preventative measures as fundamentally important. Correspondingly, building on the substantial foundations of the past year, the year ahead will see major efforts in this area.

...

... COMPCORP is an industry-backed scheme which has successfully protected tens of thousands of policy holders in the wake of two substantial insolvencies at a cost which will amount to over two hundred and fifty million dollars to the industry. It may not be perfect, but it works; and the industry has been working with vigour and creativity to strengthen and improve it in the light of experience. (Mr. Mark Daniels, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue 14, 34-36)

At the fall hearings, Mr. Gardner, the Chairman of CompCorp testified: that despite the recent unfortunate failure of Confederation Life, the industry as a whole continues to be extremely strong and well capitalized. Without question, it is able to meet its obligations to its policyholders.

...whereas the top six banks in Canada have a median capital to liability ratio of 5.6% ... 25 largest life and health insurance companies have a median capital to liability ratio of 8.8%.

In addition, it is important to consider that the problems of Confed, known publicly for some time, were unique to that company and should not be considered typical of what is happening in the industry.

...

It must also be emphasized that the recent developments surrounding Confederation have not altered the reality that the life and health insurance companies are among the most secure financial institutions in this country. Internationally respected rating agencies have been underscoring for decades the financial strength of Canada's life and health insurers. This continues to be the case.

Despite the protracted recessionary environment, the industry has been able to grow and to make a significant contribution to the Canadian economy and to the financial security of Canadian citizens.

Another long-standing industry strength is derived from the role of the actuary in financial management. He is seen as setting the standards for the profession around the world.

As with many industries, the Canadian life and health insurance industry is undergoing a period of transformation. The dominant trend in this regard has been toward mergers and acquisitions and to the transfer of blocks of business between companies. As insurers consolidate their operations, it is expected that mergers and acquisitions will continue to be the main approach in the future. It is important that such activity not be misunderstood and become a basis for concern about the industry's fundamental strength and stability.

...

In the Confederation case, the challenge to CompCorp has been to insure that some 1.3 million Canadian policyholders are protected up to the prescribed limits. This has entailed extensive work with the liquidators' agent, Peat Marwick Thorne Inc., on a wide variety of strategic, operational and administrative issues.

At the present time, for the majority of Confederation policyholders, it is business as usual. Death and disability claims are continuing to be paid. Premiums are being received and placed in a separated escrow accounted. Payments are continuing to annuitants. Interest continues to be paid on accumulation products based on terms in the contracts.

This basic challenge is made more difficult for several reasons. First, the liquidation of Confederation has international dimensions. Second, it is a very complicated process involving large numbers of people. Third, there are a huge number of products and policies.

These considerations, and the magnitude of the liquidation, have caused considerable news media attention. The resulting coverage has led to numerous requests for information from policyholders and consumers. The industry has answered these challenges by helping Canadian policyholders through CompCorp's protection guarantees, and by assisting the liquidators' agent to ensure that claims continue to be paid and that insurance coverage is transferred to a new carrier as expeditiously as possible.

CompCorp has offered guidance to Peat Marwick Thorne on communications with Confederation policyholders and has provided valuable technical knowledge.

CompCorp has also provided information and guidance to thousands of Confederation policyholders. The industry association's information centre, on behalf of CompCorp, has responded to over 8,000 policyholder inquiries. Through the media network across Canada, CompCorp has reassured consumers about the protection limits pointing out that over 90% of Confederation's Canadian policyholders are fully covered by CompCorp, and that the remaining 10% could be expected to receive a substantial portion of their coverage over the limits.



In the case of Sovereign Life, the recovery was 90% of the original coverage. CompCorp would be disappointed if the recovery were less than that for Canadian policyholders of Confederation.

Canadian policyholders can also be assured that they will have continuing coverage when the liquidation is completed and the insurance business is transferred to another carrier.

CompCorp also worked with Peat Marwick Thorne to expedite negotiations with respect to the sale of Confederation Life's U.K. operations, as well as the transfer of the Canadian Group Life and Health Insurance business to Manulife Financial. These transactions resolved the uncertainty of policyholders in Great Britain and provided an optimal solution for over a million Canadians who have group coverage through Confederation.

CompCorp is now assisting Peat Marwick Thorne in identifying another carrier for the purchase of Confederation's individual insurance business in Canada.

[With respect to] the question of whether CompCorp is adequate in its present form or should it be changed: If the question, "Is CompCorp adequate?", is construed to mean, "Is CompCorp providing the promised levels of protection to policyholders?", then it is clear that the experience of Les Coopérants, Sovereign Life and Confederation Life to date indicate that the answer is yes.

In fact, it has gone well beyond that to develop with the liquidator approaches that maximize recoveries of policyholders with coverage above CompCorp limits.

If the question is construed to mean, "Can CompCorp be improved?", the answer is that the industry's response has always been to seek out and to examine closely every possible constructive lesson of experience and to implement those that could further improve CompCorp's already proven capacity to protect policyholders. The joint CLHIA-CompCorp Task Force on Capital Adequacy and the Consumer Protection Review, which has been in place for two years and is operating to this day, is fully committed to making improvements to CompCorp.

... in the context of the ongoing consumer protection review, the industry has adopted a number of important improvements to CompCorp in the last two years, some of which responded to suggestions made in the Senate committee's report "Monitoring and Protection of Clients of Financial Institutions".

Major improvements have included: One, an increase in the number of independent directors on the board of CompCorp; two, the creation of a special committee of the board composed entirely of independent directors to liaise closely with the regulators on the circumstances of troubled companies before the situation has become so serious as to require involvement of the full CompCorp board; three, the addition to CompCorp of borrowing powers of up to 1 % covered premiums, that is roughly \$200 million; four, the adoption of a national assessment system; five, the adoption of pre-funding in order to build up a \$100 million pre-fund.

[In addition] the industry is currently examining other possible significant changes which are slated for consideration before the end of this year 1994. They include, first the development of detailed Standards of Sound Business and Financial Practice, much along the lines of those adopted by CDIC, but modified to reflect the differences in the life insurance business. Second, there are further changes to the assessment structure, including the examination of risk-related assessments. (Mr. John Gardner, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 18, 29 September 1994, pp. 44-47)

**APPENDIX IX**

**LETTER FROM MR. RAYMOND GARNEAU, CHAIRMAN, CLHIA,  
TO THE HON. MICHAEL KIRBY, CHAIRMAN,  
STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE**







Association canadienne  
des compagnies d'assurance  
de personnes inc.

Canadian Life  
and Health Insurance  
Association Inc.

October 21, 1994

The Hon. Michael J. Kirby  
Chairman, Senate Standing Committee  
on Banking, Trade and Commerce  
The Senate of Canada  
Parliament Buildings  
Room 800-VB  
Wellington Street  
Ottawa, ON  
K1A 0A6

Dear Senator Kirby:

I am writing on this occasion in my capacity as Chairman of the Canadian Life and Health Insurance Association to provide you with the industry's perspectives on a crown corporation approach to consumer protection in the life and health insurance industry. Over the period since I and my colleagues had the honour of testifying at your Committee, there have been some significant further developments in terms of an industry consensus on these matters which may be of interest to you and your distinguished colleagues as you proceed to prepare your Committee's report.

In particular, it is worthy of note that, on the basis of recommendations from the industry's Task Force and Standing Committee which have been mandated to deal with consumer protection issues, the industry has now reached a broad consensus, which has been formally ratified by the Board of Directors. That consensus has three key dimensions:

- i) that the industry wishes to pursue a crown corporation approach to consumer protection in the life and health insurance industry;
- ii) that any such initiative should be financially separate from the current CDIC fund;
- iii) that the industry wishes to make a major contribution to its detailed design.

At the same time, I should emphasize that the industry is seeking no subsidy whatsoever. This crown corporation approach would be entirely financed by the industry, as is currently the case with CompCorp.

1001, boul. de Maisonneuve O.  
Bureau 820  
Montréal (Québec)  
H3A 3C8

Tél: (514) 945-6173  
Fax: (514) 945-6182

Montréal

•

1001 de Maisonneuve Blvd. W.  
Suite 820  
Montréal, Québec  
H3A 3C8

Tel: (514) 945-6173  
Fax: (514) 945-6182

•

Ottawa

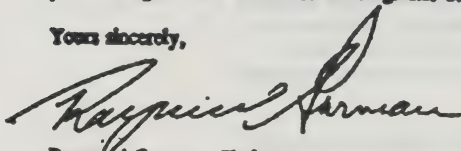


It is also worth noting that, in reaching this consensus, the industry took into account two key considerations. The first was that, as most of the witnesses at your Committee's hearings indicated, over the years ahead, attaining appropriate consumer protection for life and health insurance policyholders will require a consumer protection plan which has full access to information regarding troubled companies, the capacity to effect "going concern" solutions, and access to the financial resources required to do so. A crown corporation approach would clearly be able to meet these requirements for effective consumer protection.

A second key consideration was the major advantages which CDIC's status as a crown corporation confers on deposit-takers and their customers. Public attitude research reveals that, when given a choice between two otherwise identical financial products, a large majority of Canadians would prefer one backed by CDIC rather than a product backed by an industry-run scheme such as CompCorp. Given that over one-half of the revenues of the life and health insurance industry are derived from products which compete directly with those of deposit-takers, this constitutes a major competitive advantage for deposit-takers which cannot be justified in public policy terms. Moreover, it also advantages their depositors relative to the twenty million Canadians served by the life and health insurance industry. A crown corporation approach would resolve these inequities.

I hope these perspectives will be of value to you and your colleagues as you turn to preparing your report, which our industry awaits with great interest. Should you or any of your colleagues wish to discuss this in greater detail, we are at your disposal.

Yours sincerely,



Raymond Gamess, Chairman  
Canadian Life and Health Insurance Association,  
and Chief Executive Officer, l'Industrie-Alliance

RG:wp

c.c. Members of the Senate Banking Committee  
The Hon. Paul Martin  
The Hon. Douglas Peters



**APPENDIX X**

**STANDARDS BEING DEVELOPED BY THE  
CANADIAN INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS**



**Appendix X: Standards being developed by the Canadian Institute  
of Chartered Accountants**

The CICA recently issued a number of standards of particular relevance to financial institutions, including:

- 1) Handbook Section - impaired loans;
- 2) Guideline - Special Reports on Regulated Financial Institutions;
- 3) Guideline - Transactions or conditions reportable under the "well-being reporting requirement" in federal financial institutions legislation;
- 4) Guideline - Audit of actuarial liabilities of life insurance enterprises;
- 5) Guideline - Auditor's report on the financial statements of federally regulated financial institutions;
- 6) Audit of the allowance for credit losses.

Research is at a preliminary stage into the harmonization of accounting practices for similar types of business transactions entered into by each of the four pillars.

The main theme underlying the CICA accounting recommendations is the improvement of measurements and disclosure standards designed to provide a better picture of the risks and uncertainties faced by an entity.

Witnesses from the CICA stated:

The guideline on the well-being reporting requirement was favourably commented upon by the Superintendent of Financial Institutions when he appeared recently before this committee.

...

Turning now to cooperation with other parties that have an interest in the industry, firstly, the regulators. Following the Estey inquiry, the CICA established the Financial Institutions Task Force to specifically address accounting issues relevant to financial institutions. While the financial statements we are dealing with are general purpose statements and must thus address the needs of a number of users, we recognize that regulators have an important role to play in setting accounting standards. As a result, we invited a representative from the Office of the Superintendent of Financial Institutions and a provincial regulator to sit as observers on the Financial Institutions Task Force.



With respect to the auditing issues relevant to financial institutions, we established the Task Force on Auditors' Communications with Regulators. This task force obtains the views of regulators by consulting with them and distributing material for comment as each project is being developed.

The revisions to financial institutions legislation have resulted in the need for more input from OSFI, primarily because of the requirement for financial statements to be prepared in accordance with generally accepted accounting principles, except as otherwise specified by the superintendent.

To ensure that we understand each other's views, we have established an ongoing process with the OSFI that enables us to discuss each other's proposals with respect to financial reporting. We believe that both CICA and OSFI have benefited from these developments. They have led to a better understanding of each organization's perspective.

With respect to other standard setters, currently we are working jointly with international standard setting bodies on two projects which are very relevant to financial institutions.

The first of these projects began in 1989 when the CICA Financial Institutions Task Force developed a paper addressing accounting and disclosure issues for derivative financial instruments. Because we recognized that these issues were of concern world wide, the CICA pooled its resources with the International Accounting Standards Committee and developed proposed common Canadian and international accounting standards for financial instruments. ... that includes guidance for derivative products.

The second project, which is at an early stage of development, involves working with the Financial Accounting Standards Board in the United States to develop standards for segregated disclosures. This project will result in requirements for the breakdown of information by business unit so that users of financial statements can better assess the risks and prospective returns relating to the various businesses within a consolidated group of entities.

We also consult with other interested parties. The development of generally accepted accounting principles and generally accepted auditing standards involves an extensive consultation process with preparers, users and auditors of financial statements.

...

We believe that the thrust to provide a better picture of risks faced by an entity will eventually lead users of financial information to ask for information about how entities address and control risks faced by them. To prepare for this, the CICA has established a committee charged with developing criteria for systems of control. The criteria will provide standards that can be used by management in establishing systems of control and will provide a basis for auditors to report on systems of control.

These standards will also be useful to the board of directors and audit committee in meeting their responsibilities under legislation to ensure that the financial institutions have appropriate internal control procedures in place. Industry specialization is evolving and enables auditors to better understand risks facing particular organizations such as financial institutions. Work needs to be continued in this area.

The legislative requirement for auditors of all financial institutions to report matters that, in their view, may affect the well-being of a financial institution is an example of the expanding role of the auditor. We also believe auditors are in a good position to provide assistance to the Office of the Superintendent of Financial Institutions in assessing whether a financial institution has been in compliance with the CDIC standards of sound business and financial practices. This may further expand the role of the auditor.

(Mr. Graeme K. Rutledge, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking Trade and Commerce, Issue No. 12, 21 June 1994, pp. 9-12)





## **APPENDIX XI**

### **CDIC/OSFI COORDINATION ACTIVITIES**



Canada Deposit  
Insurance Corporation

Société d'assurance-dépôts  
du Canada

## CDIC/OSFI COORDINATION ACTIVITIES

CDIC and OSFI have established a number of means to improve their effectiveness in performing their respective roles and responsibilities, and to ensure that issues pertaining to coordination of activities are discussed and resolved in an appropriate manner.

For example, a Strategic Alliance Agreement was executed by CDIC and OSFI in December, 1992. The purpose of this Agreement is to enhance the ability of CDIC and OSFI to perform their mandates efficiently. The Agreement provides a framework for CDIC and OSFI to coordinate their related activities by promoting consultation and exchange of information.

The Agreement pertains to federally incorporated CDIC member institutions and addresses among other things: incorporation, licensing and insurance application processes; risk assessment and management processes; termination or cancellation of insurance and licence, regulatory or deposit insurer intervention and winding-up processes; development of regulations, guidelines, policies, rules, by-laws, and other initiatives; reporting of information to Parliament or committees of Parliament, the Minister of Finance and CDIC's Board of Directors; and human resource training and development. A copy of the Agreement is attached as Appendix A.

A working group, made up of officials from OSFI and CDIC, was established in 1993 to ensure the full implementation of the provisions of the Agreement. This group is charged with developing protocols and procedures and to provide guidance in implementing the terms of the Agreement.

In addition, a Committee of senior officers from OSFI and CDIC was also established in 1993 to provide a forum for communication with respect to all matters of mutual interest, including issues arising from the implementation of the Strategic Alliance Agreement. The Committee members include: CDIC's Chairman, its President and Chief Executive Officer, the Superintendent of Financial Institutions and a Deputy Superintendent of Financial Institutions.

Moreover, issues respecting supervising activities of OSFI and CDIC are also addressed during regular monthly meetings. These meetings are held to discuss such matters as: pending applications for federal incorporation and deposit insurance, industry-wide issues, unfavourable events or trends, the scheduling of and review of recently completed annual examinations, and watchlist and problem institutions.

Finally, CDIC's Board of Directors is actively interested in the coordination of each entity's activities and is regularly apprised of the status of important initiatives.

## CDIC OSFI AGREEMENT

### PURPOSE OF THE AGREEMENT

The purpose of this Agreement is to improve the ability of CDIC and OSFI to perform their respective roles and responsibilities efficiently and effectively.

This Agreement provides the framework for OSFI and CDIC to co-ordinate their activities to achieve this purpose by promoting consultation and exchange of information.

### SCOPE OF THIS AGREEMENT

This Agreement concerns federally incorporated CDIC member institutions ("federal members") and, in certain circumstances, their parents or affiliates that are under OSFI regulation ("related parties"), applicants for federal incorporated licensing and deposit insurance and, in certain circumstances, their related parties, and provincially incorporated CDIC member institutions ("provincial members") where there are related parties.

This Agreement addresses:

- incorporation, licensing and insurance application processes;
- risk assessment processes;
- termination or cancellation of insurance, regulatory or deposit insurer intervention and winding-up processes;
- development of regulations, guidelines, policies, rules, standards, by-laws, and other initiatives;
- reporting of information or opinions to the Minister, the CDIC Board of Directors, Parliament or committees of Parliament in circumstances where co-ordinated reporting is appropriate; and
- human resource training and development.



## INCORPORATION, LICENSING AND INSURANCE APPLICATION PROCESSES

In the interests of co-ordinating the incorporation, licensing and insurance application processes:

- CDIC and OSFI will jointly develop a common information package respecting applications for federal incorporation, licensing and deposit insurance;
- OSFI will inform CDIC of applications for federal incorporation or licensing of deposit taking institutions;
- CDIC will inform OSFI of applications for insurance from institutions that would be subject to OSFI regulation and from provincial institutions where there are related parties;
- requests for information from federal applicants in support of the incorporation, licensing and insurance application processes will be coordinated by OSFI on behalf of CDIC and OSFI; OSFI will provide CDIC with a copy of the information received, on a timely basis;
- CDIC and OSFI will provide each other with access to relevant files pertaining to such applications;
- CDIC and OSFI will advise each other of their intentions or concerns pertaining to the approval or refusal of such applications; and
- prior to the Superintendent's recommendation to the Minister for federal incorporation and licensing of an institution, CDIC management will advise OSFI whether it intends to make a positive recommendation to the CDIC Board of Directors respecting that institution's application subsequent to the applicant's incorporation.

## RISK ASSESSMENT PROCESSES

The elements of the risk assessment and management processes covered by this Agreement include on-site examinations and regular monitoring by OSFI.

### i) Examinations

To improve the ability of OSFI and CDIC to perform their respective roles and

responsibilities efficiently and effectively:

- CDIC requires an understanding of OSFI's examination objectives and procedures;
- OSFI requires an understanding of CDIC's assessment requirements; and
- where CDIC has concerns about the insurance risk of a particular federal member, CDIC requires input into the planning and review of the examination work.

CDIC and OSFI will meet at least annually to provide CDIC with an opportunity to familiarize itself with the OSFI examination program for federal members. Where OSFI's examination practices pertaining to such institutions change materially, OSFI will advise CDIC of such changes and meet to discuss them on a timely basis.

CDIC and OSFI will meet as necessary to review the schedule for upcoming examinations of federal members. CDIC may request changes in an examination schedule. Such a request usually would relate to an institution considered by CDIC to represent a high risk. OSFI will make every effort to accommodate such requests.

Where CDIC or OSFI have particular concerns regarding a federal member, a planning session will be held between OSFI and CDIC to discuss the examination plan and issues related to the scope of the examination, including CDIC's criteria respecting specific matters and concerns related to the institution.

CDIC and OSFI will jointly establish criteria to assess whether in respect to institutions covered by this Agreement:

- there has been any change in the circumstances of the institution that might materially affect the position of CDIC as an insurer;
- the return of insured deposits made by the institution is correct;
- the operations of the institution are being conducted in accordance with CDIC standards of sound business and financial practices;
- the institution is in a satisfactory financial condition; and
- where agreed to between CDIC and OSFI, the member is in breach of its policy of deposit insurance, CDIC stamping or other by-laws, or CDIC policies or guidelines.

At the conclusion of an examination, OSFI will, on a timely basis, provide CDIC with copies of:

- a report under the CDIC Act;
- the report to the institution's management; and
- where OSFI has agreed to conduct other examination work, a report relating thereto.

In some cases the changes in financial or other circumstances of a federal member may, on balance, be too small to warrant an unfavourable report. Nevertheless, OSFI may detect certain unfavourable events or trends that, although not sufficient to result in a qualified or adverse report, could be of importance to CDIC. CDIC and OSFI recognize the need for oral communications between them to complement or expand upon information received through written communications.

#### ii) Monitoring

The early identification of problems is more likely to lead to their resolution. CDIC and OSFI will advise each other of the criteria being used to determine which institutions should be placed on their relative watchlists. The need for prompt and full communication between CDIC and OSFI is of particular importance with respect to institutions placed on watchlists. OSFI will meet monthly:

- to ensure that each party is aware of the institutions of concern;
- to ensure that each party is aware of the other's reasons for placing an institution on its watchlist;
- to ascertain what action each party is planning to take in situations where corrective actions are required; and
- in circumstances where a problem member is relying on the support of a related party, to obtain sufficient information to permit CDIC to assess the strength of this support, including:
  - OSFI's assessment about the viability, solvency and financial condition of the related party, and
  - information about the related party's future business plans and strategic direction, particularly with respect to the member.



OSFI will

- provide CDIC with monitoring results pertaining to federal institutions on the watchlist and, where appropriate, their related parties;
- provide CDIC with such information respecting federal member institutions as is agreed from time to time; and
- where there are areas of common interest, participate with CDIC in joint studies respecting federal members.

OSFI and CDIC will meet quarterly respecting recent examinations of federal member institutions on the watchlist. The objectives of such meetings are to:

- discuss the findings and conclusions arising from the examination, including
  - an assessment of the solvency of the institution, its risk profile, the appropriateness and quality of its internal control systems (including risk management policies and procedures and controls) and the quality of its management, board of directors, and committees,
  - OSFI's opinion regarding compliance by the institution with statutory and other requirements, including the CDIC Act and by-laws,
  - the institution's future business plans, strategic directions and risk management policies, and
  - the examination recommendations, if any;
- ascertain whether OSFI and the institution are in agreement with OSFI's examination assessment;
- ascertain what remedial actions the institution is planning to take in situations where corrective actions are required; and
- review implementation of previously required corrective actions.

Where significant concerns arise or problems are detected with respect to federal member institutions including, where appropriate, their related parties, or provincial members where a related party is under OSFI regulation, prompt oral communication will occur between OSFI and CDIC and, where necessary, a follow-up meeting will be arranged on a timely basis.

As part of the quarterly status meetings to discuss examination results, CDIC and OSFI will share information on the economic, business and legal environments in which federal members operate.

Access to the examination reports and working papers of federal member institutions will be provided to CDIC by OSFI on request.

Where CDIC considers it necessary to conduct an examination preparatory to a payout, CDIC will:

- seek OSFI's approval, in the case of a federal member institution;
- prior to the examination being conducted, advise OSFI of the planned conduct and nature of the examination of a provincial member where a related party is under OSFI regulation;
- provide OSFI with a copy of the report relating to the examination; and
- at OSFI's request, discuss the findings and conclusions arising from the examination.

Where CDIC considers it necessary to conduct an examination of a federal member institution for a specified purpose, OSFI and CDIC will jointly determine the scope of the examination. Upon completion of the examination, OSFI will report its findings and conclusions to CDIC. Where CDIC engages a consultant to carry out the examination, CDIC will, upon request, provide OSFI with access to the working papers and reports prepared by the consultants.

CDIC and OSFI will disclose to each other planned actions against a federal member institution and, where appropriate, its related parties, and provincial members where a related party is under OSFI regulation. Such actions include the assessment of premium surcharges, restrictions on licences, directions of compliance, exacting of undertakings to address solvency and liquidation issues, and the implementation of action plans regarding the amalgamation or sale of such institutions.

#### TERMINATION, CANCELLATION AND WINDING-UP PROCESSES

To discharge their respective mandates effectively and efficiently:

- CDIC will advise OSFI of its intention to terminate or cancel the policy of deposit insurance of a federal member, or a provincial member where there is a related party;

- CDIC will advise OSFI of its intention to petition for the winding up of a federal member, or a provincial member where there is a related party;
- OSFI will advise CDIC of its intention to take control of the assets of a federal member or any of its related parties, or a related party of a provincial member;
- OSFI will advise CDIC of its intention to initiate the process of petition for the winding up of a federal member or any of its related parties, or a related party of a provincial member; and
- CDIC and OSFI will co-operate and co-ordinate the process to ensure that a winding-up action is taken against a federal member as effectively and efficiently as possible.

#### INSURANCE AND REGULATORY POLICY INITIATIVES

To ensure policy co-ordination at the federal level, CDIC and OSFI will:

- advise each other of planned policy initiatives with respect to federal members or their related parties, or related parties of provincial members;
- share relevant information pertaining to policy initiatives and insurance or regulatory issues; and
- for those policy initiatives that touch on the mandates of both organizations, be provided with the opportunity to comment at appropriate stages of their development and prior to their distribution for formal consultation to institutions and their associations and other interested parties, and prior to their finalization.

#### MINISTERIAL, PARLIAMENTARY AND OTHER REPORTING

When dealing with a matter affecting federal members generally, affecting a specific federal member institution, or directly relevant to the mandate of the other agency, CDIC and OSFI will, where appropriate:

- inform each other about requests (other than routine requests such as answers to questions from the House) to provide information to the Minister or other Ministers, Parliament, committees of the House and/or Senate, or to any other public forum; and
- co-ordinate responses to such requests.



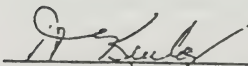
## HUMAN RESOURCE TRAINING AND DEVELOPMENT

CDIC and OSFI will, where appropriate:

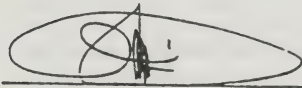
- co-ordinate training courses, conferences, seminars and other educational sessions respecting insurance and regulatory risk management subject matter such as risk analysis techniques, market developments, financial institution products and activities and invite the participation of staff of both CDIC and OSFI; and
- offer term positions, secondments and other personnel interchange opportunities between CDIC and OSFI.

## AMENDMENTS

This Agreement may be amended at any time by agreement between CDIC and OSFI. An amendment may be requested by either party and, to be effective, must be confirmed in writing.



R.A. McKinlay  
Chairman  
Canada Deposit Insurance Corporation



Jean Pierre Sabourin  
President and Chief Executive Officer  
Canada Deposit Insurance Corporation



Michael A. Mackenzie  
Superintendent of Financial Institutions

**APPENDIX XII**

**SECTIONS OF THE *FINANCIAL ADMINISTRATION ACT*  
DEALING WITH SPECIAL EXAMINATIONS**





## Special Examination

## Examens spéciaux

Special examination

138. (1) Each parent Crown corporation shall cause a special examination to be carried out in respect of itself and its wholly-owned subsidiaries, if any, to determine if the systems and practices referred to in paragraph 131(1)(b) were, in the period under examination, maintained in a manner that provided reasonable assurance that they met the requirements of paragraph 131(2)(a) and (c).

Time for examination

(2) A special examination shall be carried out at least once every five years and at such additional times as the Governor in Council, the appropriate Minister or the board of directors of the corporation to be examined may require.

Plan

(3) Before an examiner commences a special examination, he shall survey the systems and practices of the corporation to be examined and submit a plan for the examination, including a statement of the criteria to be applied in the examination, to the audit committee of the corporation, or if there is no audit committee, to the board of directors of the corporation.

Resolution of disagreements

(4) Any disagreement between the examiner and the audit committee or board of directors of a corporation with respect to a plan referred to in subsection (3) may be resolved

- (a) in the case of a parent Crown corporation, by the appropriate Minister; and
- (b) in the case of a wholly-owned subsidiary, by the parent Crown corporation that wholly owns the subsidiary.

Reliance on internal audit

(5) An examiner shall, to the extent he considers practicable, rely on any internal audit of the corporation being examined conducted pursuant to subsection 131(3). 1984, c. 31, s. 11.

Report

139. (1) An examiner shall, on completion of the special examination, submit a report on his findings to the board of directors of the corporation examined.

Contents

(2) The report of an examiner under subsection (1) shall include

- (a) a statement whether in the examiner's opinion, with respect to the criteria established pursuant to subsection 138(3), there is reasonable assurance that there are no significant deficiencies in the systems and practices examined; and

Règle générale

138. (1) Chaque société d'État mère fait procéder à un examen spécial de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent afin de déterminer si, dans la mesure du possible, la mise en œuvre des moyens et l'application des méthodes visés à l'alinéa 131(1)b) se sont effectuées pendant la période considérée, conformément aux dispositions des alinéas 131(2)a) et c).

Périodicité

(2) Les examens spéciaux sont au moins quinquennaux; des examens spéciaux complémentaires peuvent avoir lieu à la demande du gouverneur en conseil, du ministre de tutelle ou du conseil d'administration de la société en cause.

Plan d'action

(3) Avant de procéder à ses travaux, l'examineur étudie les moyens et les méthodes de la société visée et établit un plan d'action, notamment quant aux critères qu'il entend appliquer; il présente ce plan au comité de vérification de la société ou, à défaut, au conseil d'administration de celle-ci.

Désaccord

(4) Les désaccords entre l'examineur et le comité de vérification ou le conseil d'administration d'une société sur le plan d'action visé au paragraphe (3) peuvent être tranchés :

- a) dans le cas d'une société d'État mère, par le ministre de tutelle;
- b) dans le cas d'une filiale à cent pour cent, par la société d'État mère qui la détient.

Utilisation des données d'une vérification interne

(5) L'examineur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport

139. (1) Ses travaux terminés, l'examineur établit un rapport de ses résultats qu'il soumet au conseil d'administration.

Contenu

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) comporte notamment les éléments suivants :

- a) un énoncé indiquant si, selon l'examineur, compte tenu des critères établis en conformité avec le paragraphe 138(3), il peut être garanti que, dans la mesure du possible, les moyens et méthodes étudiés n'ont pas de défauts graves;

(b) a statement of the extent to which the examiner relied on internal audits. 1984, c. 31, s. 11.

b) un énoncé indiquant dans quelle mesure l'examineur s'est fié aux résultats d'une vérification interne. 1984, ch. 31, art. 11.

Special report  
to appropriate  
Minister

140. Where the examiner of a parent Crown corporation, or a wholly owned subsidiary of a parent Crown corporation, named in Part I of Schedule III is of the opinion that his report under subsection 139(1) contains information that should be brought to the attention of the appropriate Minister, he shall, after consultation with the board of directors of the corporation, or with the boards of the subsidiary and corporation, as the case may be, report that information to the Minister and furnish the board or boards with a copy of the report. 1984, c. 31, s. 11.

140. L'examineur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du ministre de tutelle, les lui transmet, après consultation du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, des conseils de la société et de la filiale, dans un rapport spécial dont il remet un exemplaire aux conseils consultés. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial  
au ministre de  
tutelle

Special report  
to Parliament

141. Where the examiner of a parent Crown corporation, or a wholly-owned subsidiary of a parent Crown corporation, named in Part I of Schedule III is of the opinion that his report under subsection 139(1) contains information that should be brought to the attention of Parliament, he shall, after consultation with the appropriate Minister and the board of directors of the corporation, or with the boards of the subsidiary and corporation, as the case may be, prepare a report thereon for inclusion in the next annual report of the corporation and furnish the board or boards, the appropriate Minister and the Auditor General of Canada with copies of the report. 1984, c. 31, s. 11.

141. L'examineur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du Parlement, établit à leur sujet, après consultation du ministre de tutelle et du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, du ministre et des conseils de la société et de la filiale, un rapport spécial destiné à être incorporé dans le rapport annuel suivant de la société et dont il remet un exemplaire au ministre, aux conseils consultés et au vérificateur général. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial  
au Parlement

Examiner

142. (1) Subject to subsections (2) and (3), a special examination referred to in section 138 shall be carried out by the auditor of a parent Crown corporation.

142. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), c'est le vérificateur d'une société d'État mère qui est chargé de l'examen spécial.

Examineur

Idem

(2) Where, in the opinion of the Governor in Council, a person other than the auditor of a parent Crown corporation should carry out a special examination, the Governor in Council may, after the appropriate Minister has consulted the board of directors of the corporation, appoint an auditor who is qualified for the purpose to carry out the examination in lieu of the auditor of the corporation and may, after the appropriate Minister has consulted the board, remove that qualified auditor at any time.

(2) Le gouverneur en conseil, s'il estime contre-indiqué de voir confier l'examen spécial au vérificateur de la société d'État mère, peut, après consultation du conseil d'administration de la société par le ministre de tutelle, en charger un autre vérificateur remplissant les conditions requises; il peut également révoquer ce dernier à tout moment, après pareille consultation.

Idem

Exception

(3) Where a special examination is to be carried out in respect of a wholly-owned subsidiary separately, the board of directors of the parent Crown corporation that wholly owns the subsidiary shall, after consultation with the board of directors of the subsidiary, appoint the quali-

(3) Lorsque l'examen spécial porte de façon distincte sur une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient la filiale nomme à cet effet, après consultation du conseil d'administration de

Exception

fied auditor who is to carry out the special examination.

Applicable provisions

(4) Subject to subsection (5), sections 135 and 137 apply in respect of an examiner as though the references therein to an auditor were references to an examiner.

Auditor General eligible

(5) The Auditor General of Canada is eligible to be appointed an examiner and section 135 does not apply to the Auditor General of Canada in respect of such an appointment. 1984, c. 31, s. 11.

celle-ci, un vérificateur remplissant les conditions requises.

(4) Sous réserve du paragraphe (5), les articles 135 et 137 s'appliquent à l'examineur comme s'il s'agissait du vérificateur.

Dispositions applicables

(5) Le vérificateur général peut être nommé examinateur; le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui. 1984, ch. 31, art. 11.

Vérificateur général





**APPENDIX XIII**  
**LIST OF WITNESSES**





# LIST OF WITNESSES

NAME	ISSUE	DATE
Jack Biddell Financial expert	9	94-06-09
<i>A.M. Best Company (New York)</i>	16	94-09-27
. Thomas Upton Assistant Vice-President		
<i>"Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec"</i>	17	94-09-28
. Guy Duhaime President		
. Jacques Foucault Administrator		
. Sylvie Poirier Assistant to the Director General		
<i>Canada Deposit Insurance Corporation</i>	05	94-04-28
	17	94-09-28
. Grant Reuber Chairman of the Board	19	94-10-04
. Jean-Pierre Sabourin President and Chief Executive Officer		
<i>Canadian Association of Retired Persons</i>	9	94-06-09
. Lillian Morgenthau President		
<i>Canadian Bankers' Association</i>	8	94-06-07
. Helen Sinclair President		

# LIST OF WITNESSES

ii

- . Anne Riley  
Director, Financial Institutions

*Canadian Institute of Actuaries* 7 94-05-26

- . James A. Brierley  
President

- . Morris W. Chambers  
Immediate Past President

- . Yvon Charest  
Vice-President

- . Claudette Cantin  
Member of Council

- . Rick Neugebauer  
Executive Director

*Canadian Institute of Chartered Accountants* 12 94-06-21

- . Graeme K. Rutledge  
President  
Financial Institutions Task Force

- . Ian A. Murray  
President  
Auditing Standards Board

- . Jean-Jacques Carrier  
Member  
Accounting Standards Board

- . John A. Carchrae  
Assistant Director  
Accounting Standards Department

*Canadian Investor Protection Fund* 12 94-06-21

- . Don Leslie  
President

## LIST OF WITNESSES

iii

### *Canadian Life and Health Insurance Association*

. Mark Daniels	14	94-06-23
President	18	94-09-29
. Raymond Garneau	18	94-09-29
Chairman		
. Greg Traversy	14	94-09-23
Executive Vice-President		
Policy Development		

### *Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation*

. John R. Gardner	18	94-09-29
Chairman		
. Alan Morson	14	94-06-23
President	18	94-09-29

### *Cambrian College (Sudbury)*

. Bill McLeod		
Professor of Business		

### *Confederation Life Insurance Company (In liquidation)*

. Paul Cantor	16	94-09-27
President and CEO		
. Michael White		
Senior Vice-President and Chief Investment Officer		

### *Department of Finance*

. Nic Le Pan	11	94-05-14
Assistant Deputy Minister	19	94-10-04
. Ray Labrosse		
Director, Financial Institutions		



## LIST OF WITNESSES

iv

. Julie Dickson Chief Policy Development, Financial Institutions		
<i>Federation of Independent Deposit Brokers</i>	11	94-06-16
. Thomas Rice Past President		
<i>Great-West Life Assurance Company</i>	17	94-09-28
. James W. Burns Chairman		
. Raymond L. McFeeters President and CEO		
. Orest Dackow President and CEO Great-West Lifeco. Inc.		
<i>J.P. Morgan &amp; Co. Incorporated (New York)</i>	20	94-10-05
. Kenneth C. Froewiss Managing Director		
<i>J. Richard Finlay &amp; Partners</i>	20	94-10-05
. J. Richard Finlay, Chairman		
<i>Life Underwriters Association of Canada</i>	17	94-09-28
. Paul Bourbonniere Chairman and CEO		
. Donald Glover President		
. William T. Babcock Vice-President, Public Affairs		

# LIST OF WITNESSES

v

<i>Manulife Financial</i>	17	94-09-28
. Dominic D'Alessandro President and CEO		
. Joseph Pietroski Senior Vice-President and General Legal Counsel		
<i>Maritime Life</i>	21	94-10-06
. Bill Black Executive Vice-President and Chief Operating Officer		
<i>Moody's Investors Service (New York)</i>	16	94-09-27
. Chester V.A. Murray Managing Director		
<i>Office of the Comptroller of the Currency (U.S.)</i>	14	94-06-23
. Philip Bartholemew Director Bank Research Division		
<i>Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada</i>		
. Michael Mackenzie Superintendent	10	94-06-14
. Suzanne Labarge Deputy Superintendent	10 18	94-06-14 94-09-29
. John Thompson Deputy-superintendent	18	94-09-29
. John Palmer Superintendent	20	94-10-05

## LIST OF WITNESSES

vi

<i>Standard and Poor's Ratings Group (New York)</i>	16	94-09-27
<ul style="list-style-type: none"> <li>Roy N. Taub Executive Managing Director Insurance Rating Services</li> </ul>		
<i>Sun Life Assurance Company of Canada</i>	16	94-09-27
<ul style="list-style-type: none"> <li>John D. McNeil Chairman and CEO</li> <li>Christopher Barry Assistant Vice-President (Corporate Affairs)</li> </ul>		
<i>The Correct Group of Companies</i>	21	94-10-06
<ul style="list-style-type: none"> <li>Alan V. Furbacher Director</li> </ul>		
<i>TRAC Insurance Services Limited</i>	16	94-09-27
<ul style="list-style-type: none"> <li>Don Smith Chairman</li> </ul>		
<i>Trust Companies Association of Canada</i>	8	94-06-07
<ul style="list-style-type: none"> <li>John Evans President and CEO</li> <li>Brigitte Goulard Senior Policy Analyst, Legal Services</li> </ul>		
<i>University of British Columbia</i>	16	94-09-27
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mike Goldberg, Dean Business School</li> </ul>		
<i>Wood Gundy Inc.</i>	20	94-10-05
<ul style="list-style-type: none"> <li>James McSherry Vice-President and Director</li> </ul>		



THE SENATE  
OF  
CANADA



LE SÉNAT  
DU  
CANADA

**LES IMPÉRATIFS DE LA RÉGLEMENTATION  
ET DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS  
DANS L'INDUSTRIE DES SERVICES FINANCIERS  
RÉGLEMENTÉE PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL :  
TROUVER LE JUSTE MILIEU**

Rapport du Comité sénatorial permanent  
des banques et du commerce

*Le président,*  
L'honorable Michael Kirby

*Le vice-président,*  
L'honorable John Sylvain

Novembre 1994

**LES IMPÉRATIFS DE LA RÉGLEMENTATION  
ET DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS  
DANS L'INDUSTRIE DES SERVICES FINANCIERS  
RÉGLEMENTÉE PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL :  
TROUVER LE JUSTE MILIEU**

**Rapport du Comité sénatorial permanent  
des banques et du commerce**

*Le président,*  
**L'honorable Michael Kirby**

*Le vice-président,*  
**L'honorable John Sylvain**

**Novembre 1994**

MEMBRES DU COMITÉ

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE :

L'honorable Michael Kirby, *président*  
L'honorable John Sylvain, *vice-président*

et

*Les honorables sénateurs :*

Angus, W. David  
\*Fairbairn, Joyce, c.p. (ou Molgat, Gildas L.)  
Kelleher, James F., c.p.  
Kolber, Leo  
LeBreton, Marjory  
\*Lynch-Staunton, John (ou Berntson, Eric)  
Meighen, Michael Arthur  
Perrault, Raymond J., c.p.  
Simard, Jean-Maurice  
Stewart, John B.  
Stratton, Terrance B.  
Thériault, L. Norbert

*\* Membres d'office*

Personnel de recherche :

De la Bibliothèque du Parlement  
Service de recherche  
Gerald Goldstein

Le greffier du Comité,  
Paul Benoit



## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 24 février 1994:

"L'honorable sénateur Sylvain propose, appuyé par l'honorable sénateur Lynch-Staunton,

QUE le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans; et

QUE le Comité présente son rapport au plus tard le 22 décembre 1994.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée".

*Le Greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle

## TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
RÉSUMÉ .....	vi
RECOMMANDATIONS .....	xvi
INTRODUCTION .....	1
A. Structure du rapport .....	1
B. Contexte dans lequel s'inscrit le présent rapport .....	2
C. Questions clés .....	4
L'ASSURANCE-DÉPÔTS FÉDÉRALE .....	5
A. La raison d'être du régime public d'assurance-dépôts .....	5
B. Les faillites d'institutions de dépôt .....	11
C. Comment réduire le coût des faillites d'institutions de dépôt .....	17
1. Les emprunts obligatoires .....	18
2. Les primes fondées sur les risques .....	20
3. La coassurance .....	22
4. Réduction de l'échéance maximale des dépôts couverts par le régime public d'assurance-dépôts .....	30
5. Le cumul .....	31
6. Élimination de la couverture des dépôts en gros .....	31
7. Modification du statut de créancier de la SADC .....	32
8. Accroissement des pouvoirs du BSIF et de la SADC .....	33
L'ASSURANCE DES PRODUITS DE L'INDUSTRIE DES ASSURANCES DE PERSONNES .....	37
A. Aperçu de l'histoire de la SIAP .....	38
B. Inquiétudes exprimés au sujet de l'industrie des assurances de personnes .....	39
C. Comment réduire le coût des faillites de compagnies d'assurance de personnes .....	40
1. Adaptation des recommandations visant les institutions de dépôt aux compagnies d'assurances de personnes .....	40
2. Intervention précoce .....	41
3. Préoccupations du sujet de la SIAP .....	46
4. La SIAP: Ce qu'en pensent les assureurs de personnes .....	48
5. La SIAP: Ce qu'en pense le Comité .....	50

LA DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS SUR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES ET LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION .....	55
A. La qualité de l'information .....	56
B. La vérification .....	58
C. Les nouvelles techniques d'analyse .....	60
D. Divulgence d'informations par les institutions financières .....	61
Les questions de divulgation concernant spécifiquement l'industrie des assurances de personnes .....	63
E. Sensibilisation du public à l'assurance-dépôts et au Régime de protection des clients de l'industrie des assurances de personnes .....	65
F. L'information sur le processus de réglementation .....	68
AUTRES RÈGLEMENTS VISANT LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES .....	74
A. La norme de la «personne prudente» .....	74
B. La régie d'entreprise .....	75
Les sociétés de portefeuille et leurs filiales non financières .....	78
LA RESPONSABILITÉ .....	83
CONSIDÉRATIONS AU SUJET DES INSTITUTIONS .....	86
La SADC et le BSIF: deux institutions ou une seule? .....	86
CALENDRIER .....	95
LISTE DES ANNEXES .....	96



## RÉSUMÉ

### INTRODUCTION

Le présent rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce expose les conclusions que le Comité a tirées de deux séries d'audiences tenues en 1994 sur des questions relatives à la protection des clients des institutions financières du Canada sous réglementation fédérale. Une première série d'audiences a eu lieu en mai et juin et la seconde en septembre et octobre.

L'objectif global des audiences consistait à déterminer si certaines modifications de la politique actuelle des pouvoirs publics permettraient de réduire la fréquence des faillites d'institutions de dépôt ou de compagnies d'assurance de personnes, de même que le coût de chaque faillite. Si l'on a exprimé certaines réserves au sujet de ces deux branches d'activité durant les audiences, les dépositions ont néanmoins convaincu le Comité qu'elles étaient généralement en bonne santé et, dans l'ensemble, stables et suffisamment financées.

Durant l'élaboration des recommandations contenues dans le présent rapport, le Comité s'est efforcé de trouver le juste équilibre entre le degré de réglementation nécessaire pour éviter les faillites et les politiques requises pour promouvoir et alimenter la concurrence entre les institutions financières sous réglementation fédérale. Toute réglementation qui serait conçue pour éviter la moindre faillite empêcherait la plupart de ces institutions de soutenir la concurrence sur les marchés financiers mondiaux d'aujourd'hui. En revanche, une réglementation insuffisante entraînerait presque à coup sûr des faillites trop nombreuses qui coûteraient très cher aux consommateurs canadiens.

Le Comité s'est par ailleurs aussi efforcé de combiner deux principes: assurer une protection adéquate des consommateurs (particulièrement les moins avertis), mais leur faire assumer au moins une part de responsabilité dans les décisions qu'ils prennent quant aux institutions de dépôt auxquelles ils confient leurs épargnes et aux compagnies d'assurance où ils achètent l'assurance-vie dont ils ont besoin.

## QUESTIONS CLÉS

Le rapport aborde quatre questions clés:

- quel niveau de protection faut-il offrir aux déposants canadiens;
- comment et à quel degré doit-on protéger les acheteurs de produits des compagnies d'assurance de personnes;
- faut-il conférer des pouvoirs additionnels au Bureau du surintendant des institutions financières pour que celui-ci puisse réduire la fréquence des faillites et le coût de chaque faillite;
- quelles questions d'information, de responsabilité et de régie d'entreprise sont communes aux institutions de dépôt et aux compagnies d'assurance de personnes.

## L'ASSURANCE-DÉPÔTS

Le Comité en est arrivé à la conclusion que l'objectif premier de la politique publique d'assurance des dépôts consistait à protéger l'intégrité du système des paiements en minimisant les risques de mouvements de retraits massifs dans les institutions de dépôt. L'assurance-dépôts est aussi conçue pour atteindre deux objectifs secondaires: 1) protéger les déposants, en particulier les moins avertis et 2) accroître la concurrence entre institutions de dépôt.

Par ailleurs, le Comité estime que le régime actuel d'assurance-dépôts -- les dépôts sont couverts à 100 p. 100 jusqu'à concurrence de 60 000 \$ -- ne reflète pas un compromis adéquat entre l'impératif de la protection des déposants peu avertis et le principe du *caveat emptor*.

Le Comité recommande par conséquent que l'on modifie le régime d'assurance-dépôts pour y introduire un certain degré de coassurance. Il recommande que le plafond des dépôts assurés soit porté à 65 000 \$, la première tranche de 30 000 \$ étant couverte à 100 p. 100 et la tranche restante de 35 000 \$ étant couverte à 90 p. 100.

Des chiffres soumis au Comité par la Société canadienne d'assurance-dépôts (SADC) révèlent que plus de 80 p. 100 des dépôts couverts par la SADC dans les institutions de dépôt qui ont récemment fait faillite étaient inférieurs à 30 000 \$. On peut donc penser que la modification que nous proposons ne changera rien à la situation de 80 p. 100 des déposants, parmi lesquels figurent les moins avertis.

Les particuliers qui ont plus de 30 000 \$ d'épargnes à déposer pourraient continuer de jouir d'une protection intégrale soit en achetant des produits d'épargne pleinement assurés, comme des obligations d'épargne du Canada, pour la tranche dépassant 30 000 \$, soit en effectuant des dépôts multiples d'au plus 30 000 \$ dans des institutions concurrentes.

Pour ce qui est des consommateurs qui placent plus de 30 000 \$ dans une même institution, le Comité estime qu'ils doivent assumer une part de responsabilité, et donc de risque, à l'égard de leur choix d'institution de dépôt. Le Comité recommande aussi des mesures additionnelles qui donneront aux consommateurs les renseignements dont ils ont besoin pour faciliter ces choix.

Le Comité est d'avis qu'un risque de 10 p. 100 est suffisant pour inciter les épargnants à examiner de plus près qu'avant la stabilité des institutions financières auxquelles ils confient leur argent.

Cela devrait entraîner par ricochet une certaine forme d'autorégulation de l'industrie des services financiers du Canada. Pour le Comité, le projet de coassurance n'est qu'une étape initiale visant à établir le principe de la coassurance. Rien n'empêcherait d'accroître les niveaux de coassurance dans l'avenir.

Le Comité ne pense pas qu'il soit nécessaire d'assurer intégralement les dépôts jusqu'à concurrence de 60 000 \$ pour préserver un niveau de concurrence suffisant entre les institutions financières. Il existe maintes autres façons de stimuler la concurrence.



## L'ASSURANCE DES CLIENTS DES COMPAGNIES D'ASSURANCE DE PERSONNES

Le Comité a des réserves au sujet de la structure actuelle de la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP), mais les nombreux témoignages qu'il a entendus montrent clairement que l'industrie des assurances de personnes est vigoureuse et dispose de suffisamment de capital, indépendamment des faillites des compagnies La Confédération, La Souveraine et Les Coopérants.

Lorsqu'il s'est interrogé sur la façon dont les produits des compagnies d'assurance de personnes devraient être assurés, le Comité a longuement pesé la suggestion émanant des compagnies elles-mêmes de créer une nouvelle société d'État (SADC II) qui assurerait les acheteurs de leurs produits. Trois principaux arguments en faveur de cette solution ont été avancés:

- Le premier est celui de l'équité. Il repose sur le postulat qu'il est de plus en plus difficile de séparer les produits d'assurance de personnes de ceux des institutions de dépôt. Or, ces dernières étant assurées par une société d'État (SADC), il faudrait en toute équité que le gouvernement offre un mécanisme similaire aux compagnies d'assurance de personnes.
- Deuxièmement, il faudrait créer un organisme d'assurance qui répondrait à deux conditions: (i) il serait tout à fait indépendant des compagnies d'assurance de personnes en exploitation de sorte qu'il pourrait avoir accès sans restriction aux informations concernant les compagnies en difficulté sans que cela ne pose des problèmes de conflit d'intérêts; (ii) il doit être légalement habilité à aider à mettre en oeuvre des mesures de sauvetage permettant la poursuite de l'exploitation dans des compagnies en difficulté, et doit avoir les moyens financiers de le faire.
- Comme la SADC peut puiser dans ses fonds pour faciliter l'exécution de mesures permettant la poursuite de l'exploitation des institutions de dépôt en difficulté et qu'elle peut emprunter sur le Trésor, l'organisme d'assurance des compagnies d'assurance de personnes devrait lui aussi avoir accès à cette source de fonds.

Le Comité a rejeté l'argument de l'équité pour deux raisons:

- 1) Les produits d'assurance-vie qui sont similaires à ceux qu'offrent les institutions de dépôt, comme les certificats de placement garanti, peuvent être pleinement assurés par la SADC sous le régime des règles actuelles si la compagnie d'assurance les vend par l'intermédiaire d'une société de fiducie affiliée. Les sociétés de fiducie affiliées à des compagnies d'assurance peuvent devenir membres de la SADC et être assurées par elle. Il n'y a donc

pas de raison de créer une nouvelle société d'État pour assurer des produits à toutes fins pratiques identiques.

- 2) Dans le cas des produits d'assurance-vie tout à fait différents de ceux des institutions de dépôt - par exemple les produits qui contiennent à la fois un élément d'épargne et un élément de protection, le Comité a été convaincu par les témoignages entendus, dont certains émanaient des porte-parole des assureurs, qu'il serait impossible de diviser ces produits et d'en faire assurer l'élément épargne par la SADC et l'élément protection par un autre organisme. Le Comité avait donc trois solutions à envisager: faire assurer ces produits par une société d'État, maintenir le *statu quo*, trouver une troisième solution. La première solution créerait une certaine injustice étant donné qu'une société d'État assurerait des produits qui ne sont pas offerts par les institutions de dépôt. Le Comité a aussi rejeté le *statu quo* et a finalement opté pour une assurance privée décrite ci-dessous.

Le Comité a rejeté l'idée d'une société d'État en raison de l'objectif premier de l'assurance-dépôts qui consiste à protéger le système des paiements du Canada. Or, les faillites de compagnies d'assurance n'ont pas d'incidence directe sur le système des paiements. Du point de vue de la politique publique, il n'y a donc pas de raison de protéger les produits d'assurance de la même façon que les produits des institutions de dépôt.

Au demeurant, d'autres pays en sont arrivés à la même conclusion. Les États-Unis et le Royaume-Uni, par exemple, ont établi des régimes d'assurance-dépôts qui peuvent emprunter du gouvernement, possibilité que n'ont pas les régimes de protection des produits d'assurance.

Enfin, le Comité rejette le troisième argument, estimant qu'un régime adéquat de protection couvrant les produits des compagnies d'assurance de personnes comme celui qui est décrit ci-dessous peut emprunter l'argent dont il a besoin sur les marchés financiers privés.

Le Comité estime en outre que le gouvernement ne doit intervenir dans la protection des clients des compagnies d'assurance de personnes qu'après que toutes les autres solutions du ressort du secteur privé auront été essayées et auront échoué. Il est convaincu que l'industrie des assurances de personnes a les moyens de résoudre ses propres problèmes d'assurance et est d'avis qu'elle ne doit pas présupposer qu'elle peut emprunter sur le Trésor et sans garanties gouvernementales à l'égard des sommes empruntées sur les marchés financiers privés.

Par ailleurs, le Comité convient de l'opportunité de créer un organisme qui aurait accès aux renseignements concernant les compagnies en difficulté et disposerait des pouvoirs et des ressources financières nécessaires pour faciliter la mise en oeuvre de mesures permettant la poursuite de l'exploitation.

Le Comité recommande par conséquent que le Parlement adopte des mesures législatives portant création d'un Fonds de protection des souscripteurs de polices d'assurance de personnes qui présenterait les caractéristiques suivantes:

- Il aurait pour mission première d'assurer les produits des compagnies d'assurance de personnes à des niveaux analogues à la protection recommandée dans le présent rapport à l'égard des institutions de dépôt et de constituer une caisse suffisante pour permettre au Fonds de financer l'application de mesures permettant la poursuite de l'exploitation des compagnies en difficulté lorsque cette solution apparaît pratique et faisable.
- Le conseil d'administration du Fonds de protection des souscripteurs de polices d'assurance de personnes serait composé de neuf personnes: cinq personnes nommées par les assureurs, trois personnes nommées par le gouvernement du Canada, plus le surintendant des institutions financières nommé à titre de membre *ex officio*. Les membres du conseil nommés par les assureurs ne doivent pas travailler activement dans le secteur de l'assurance, que ce soit à titre de directeurs, d'experts-conseils ou de membres du conseil d'administration d'une compagnie canadienne d'assurance de personnes.
- Toutes les compagnies d'assurance de personnes à charte fédérale seraient tenues de devenir membres du Fonds de protection des souscripteurs de polices d'assurance de personnes.
- Le Fonds devrait être habilité à imposer une cotisation annuelle à chaque membre et être aussi chargé de déterminer le niveau de couverture indiqué pour chaque produit assuré.

Le Comité estime qu'un organisme comme le Fonds de protection des souscripteurs de polices d'assurance de personnes, lequel remplacerait la SIAP, répondrait aux objectifs principaux qui, selon les assureurs eux-mêmes, devraient être ceux de tout nouveau régime d'assurance:

- Éliminer les conflits d'intérêts qui existent actuellement au sein de la SIAP en interdisant aux membres du conseil d'administration du Fonds d'être actifs dans le secteur de l'assurance. Ainsi, rien n'empêcherait le Fonds d'avoir accès aux renseignements sur les compagnies en difficulté. Le Fonds doit en fait recevoir ces informations le plus rapidement possible pour que son action soit efficace.



- Permettre au Fonds d'emprunter sans difficulté sur les marchés financiers privés suffisamment de capitaux pour favoriser l'exécution de mesures permettant la poursuite de l'exploitation de compagnies en difficulté en rendant l'adhésion au Fonds obligatoire et en donnant au Fonds le pouvoir d'imposer des cotisations à toutes les compagnies.

En bref, le Comité estime que les souscripteurs de polices, les contribuables et les assureurs seraient tous bien protégés par la création du Fonds de protection des souscripteurs de polices d'assurance de personnes.

## POUVOIRS DU SURINTENDANT DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

La troisième question consistait à déterminer si le surintendant des institutions financières a des pouvoirs suffisants pour intervenir à temps auprès des institutions financières en difficulté. Le Comité a conclu que le surintendant avait besoin de pouvoirs additionnels.

Actuellement, deux choix seulement s'offrent au surintendant des institutions financières: la non-intervention ou la liquidation. Le Comité recommande que l'on confère au surintendant des pouvoirs qui lui permettrait de prendre des mesures entre ces deux extrêmes, dans l'esprit des procédures de redressement utilisées dans plusieurs États américains à l'égard des compagnies d'assurance de personnes en difficulté. Le Comité estime que l'on donnerait ainsi au surintendant un plus vaste choix de possibilités d'intervention à l'égard des institutions financières en difficulté.

Ces procédures de redressement peuvent éventuellement comporter la mise sous la tutelle de l'assureur de l'institution: l'assureur perçoit les bénéfices sur les placements, paie des dépenses et reconstitue le portefeuille au moyen des bénéfices non répartis jusqu'à ce que le déficit financier qui était la cause du problème soit comblé. La procédure est lancée et supervisée par l'organisme de réglementation sous la surveillance des tribunaux. L'assureur fournit les fonds nécessaires. Une fois l'institution remise sur pied, elle réintègre le secteur privé. Elle peut être cédée à une autre institution et absorbée par elle, ou elle peut continuer de fonctionner comme une entité indépendante.

## INFORMATION, RESPONSABILITÉ ET RÉGIE D'ENTREPRISE

Le quatrième sujet important abordé par le Comité est constitué des questions de divulgation d'informations, de responsabilité et de régie d'entreprise concernant les institutions de dépôt et les compagnies d'assurance de personnes.

Plusieurs recommandations visent à répondre au besoin manifeste d'accroître les renseignements communiqués au public, en particulier aux spécialistes qui interprètent des états financiers complexes et en évaluent les répercussions pour le compte des consommateurs. Le Comité étant convaincu des bienfaits de l'autorégulation et de l'opportunité de faire assumer aux consommateurs une part de responsabilité quant à leur choix d'institution financière, il est essentiel que les consommateurs disposent de suffisamment de renseignements pour faire des choix éclairés. Pour cela, il faut:

- améliorer considérablement la clarté des états financiers;
- faire en sorte que l'information soit à jour et facile à se procurer;
- divulguer des renseignements complets sur la position individuelle des institutions financières appartenant à une société de portefeuille, car ces renseignements sont actuellement intégrés aux états consolidés de la société mère.

En ce qui concerne la responsabilité, le Comité estime que les organismes publics comme le BSIF et la SADC devraient davantage rendre compte de leurs activités au Parlement. Il recommande par conséquent que l'on renforce les procédures et systèmes de reddition de comptes de ces deux organismes.

Le Comité recommande que les éléments clés des examens spéciaux de la SADC effectuées par le vérificateur général soient exposés au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce et que la direction de la SADC compareaisse devant le Comité pour en discuter.

Le Comité recommande par ailleurs que le Bureau du surintendant des institutions financières sensibilise davantage le public aux diverses étapes de son action, allant de la non-intervention jusqu'à la saisie d'une institution en difficulté. Il est essentiel de le faire pour être juste envers les institutions réglementées, et cela permet en outre d'établir un point de référence en fonction duquel juger dans l'avenir les mesures prises par le BSIF. Le Comité

serait ainsi mieux en mesure de demander des comptes au BSIF à l'égard des mesures prises vis-à-vis d'une institution en difficulté.

Le principe de la responsabilité exige aussi que les mandats respectifs du BSIF et de la SADC soient énoncés plus clairement. À en juger par les témoignages entendus, les responsabilités de ces deux organismes se chevauchent parfois ou ne sont pas clairement définies, et le Comité estime important de remédier rapidement à la situation.

Sur le plan de la régie d'entreprise, le Comité recommande que le conseil d'administration des institutions financières cotées en Bourse affiliées à une société de portefeuille cotée en Bourse soit composé en majorité d'administrateurs véritablement indépendants de la société mère. Ainsi, ces administrateurs veilleraient aux intérêts des déposants de l'institution financière plus qu'à ceux des actionnaires de la société de portefeuille.

## AUTRES QUESTIONS

Le Comité formule par ailleurs un certain nombre d'autres recommandations qui permettraient d'apporter des améliorations notables au processus de réglementation des institutions financières canadiennes. Elles couvrent des sujets variés:

- interdire le cumul de comptes qui permet à un déposant de jouir d'une protection bien supérieure à celle de 60 000 \$ actuellement prévue dans les règlements de la SADC (ou de 65 000 \$ comme il est recommandé dans le présent rapport);
- presser la SADC et le Fonds de protection des souscripteurs de polices d'assurance de personnes d'étudier la faisabilité d'un régime de primes d'assurance-dépôts fondées sur le risque dans lequel la prime versée par une institution donnée serait fonction de la santé financière de celle-ci;
- amener les institutions financières à utiliser davantage les techniques modernes, notamment la modélisation et l'examen dynamique de la solvabilité, pour que les dirigeants des institutions et le BSIF soient mieux en mesure d'évaluer la santé financière à long terme des institutions financières.



## CALENDRIER DES MESURES

Le Comité recommande que le gouvernement réagisse rapidement aux recommandations contenues dans le présent rapport. Il ne voit pas ce qui empêcherait le Parlement d'adopter avant l'ajournement d'été de 1995 des mesures législatives portant création du Fonds de protection des souscripteurs de polices d'assurance de personnes et conférant au Bureau du surintendant des institutions financières des pouvoirs de «redressement».

Les acheteurs des produits des compagnies d'assurance de personnes et les clients des institutions de dépôt sont en droit de s'attendre à ce que l'on donne rapidement suite au présent rapport.

## RECOMMANDATIONS

*Recommandation 1:* Qu'il y ait un énoncé de principes clair concernant les objectifs et la raison d'être du régime public d'assurance-dépôts au Canada.

*Recommandation 2:* Que le régime public d'assurance-dépôts soit conçu pour répondre aux trois objectifs suivants:

- (1) protéger l'intégrité du système des paiements;
- (2) offrir un certain degré de protection des consommateurs; et
- (3) accroître la concurrence entre les institutions de dépôt.

*Recommandation 3:* Que l'on envisage l'opportunité d'un recours aux emprunts obligataires pour susciter une meilleure autorégulation des institutions de dépôt au Canada et qu'on explore la faisabilité de cette formule.

*Recommandation 4:* Que la SADC envisage l'opportunité d'instituer à l'égard de ses membres un régime de primes d'assurance-dépôts modulées en fonction des risques.

*Recommandation 5:* Que l'on fasse passer le plafond des dépôts assurés par la SADC de 60 000 \$ à 65 000 \$, avec la couverture suivante: 100 p. 100 sur la première tranche de 30 000 \$ et 90 p. 100 sur la tranche de 35 000 \$ suivante.

*Recommandation 6:* Que le cumul de comptes au sein d'une famille d'institutions de dépôt assujetties à la réglementation fédérale soit éliminé.

*Recommandation 7:* Que les banques étrangères ne soient pas tenues d'être membres de la SADC.

*Recommandation 8:* Que l'on ne donne pas à la SADC la priorité sur les créanciers non garantis.

*Recommandation 9:* Que le BSIF soit habilité à procéder à des interventions précoces. Le BSIF devrait être habilité à fermer une société plus tôt que ne le permettent les dispositions législatives actuelles. Cela comprend le pouvoir de fermer une société lorsque le capital est amoindri mais demeure encore positif selon les normes comptables reconnues. Toutes les étapes intermédiaires devraient relever de la réglementation et les tribunaux devraient avoir un rôle à jouer.

*Recommandation 10:* Que les institutions financières membres de la SADC soient tenues de soumettre une nouvelle demande d'assurance-dépôts tous les dix ans. Lorsqu'une institution change de mains, une nouvelle demande devra être soumise dix ans après que le surintendant aura approuvé les nouveaux propriétaires, et tous les dix ans par la suite.

*Recommandation 11:* Que, dans le cadre de la PRIF, la SADC soit habilitée à saisir directement, en totalité ou en partie, les actifs d'une institution en difficulté.



*Recommandation 12:* Que l'on envisage l'opportunité d'un recours aux emprunts obligataires pour susciter une meilleure autorégulation des compagnies d'assurance, et qu'on explore la faisabilité de cette formule.

*Recommandation 13:* Que l'on envisage l'opportunité d'instituer un régime de primes fondées sur les risques pour les membres du régime de protection des clients de l'industrie des assurances de personnes.

*Recommandation 14:* Qu'il n'y ait pas de coassurance de la garantie de base (comparable à la proposition de garantir sans coassurance 30 000 \$ de dépôts initiaux auprès des institutions membres de la SADC) offerte par le régime de protection des consommateurs de l'industrie des assurances de personnes, et qu'il y ait coassurance des garanties au-delà de ce seuil jusqu'à concurrence d'un maximum fixé (comparable à la proposition d'une coassurance de 10 p. 100 pour les dépôts auprès des institutions membres de la SADC au-delà de 30 000 \$ jusqu'à un plafond de 65 000 \$).

*Recommandation 15:* Que les compagnies d'assurance qui font partie du régime de protection des consommateurs de l'industrie des assurances de personnes soient tenues de soumettre une nouvelle demande d'adhésion tous les dix ans. Lorsqu'une institution change de mains, la nouvelle demande devra se faire dix ans après que le surintendant aura approuvé les nouveaux propriétaires et tous les dix ans par la suite.

*Recommandation 16:* Que le BSIF soit habilité à lancer une intervention précoce consistant soit en des mesures permettant la continuité de l'exploitation soit en un plan de redressement. Ces nouveaux pouvoirs pourraient aussi permettre de fermer une entreprise plus vite que les dispositions juridiques actuelles ne l'autorisent.

*Recommandation 17:* Que l'un des objectifs du régime d'assurance des produits de l'industrie des assurances de personnes soit de participer financièrement à une intervention précoce. Il faut nécessairement pour cela qu'il ait accès à des ressources financières suffisantes.

*Recommandation 18:* Que les règlements relatifs à la démutualisation permettent aussi bien la transformation d'une compagnie saine que celle d'une compagnie qui éprouve des difficultés de financement susceptibles de s'aggraver; et que le processus soit simplifié.

*Recommandation 19:* Que le gouvernement dépose un projet de loi visant à créer un Fonds de protection des souscripteurs de polices d'assurance de personnes.

*Recommandation 20:* Que le Fonds de protection des souscripteurs de polices d'assurance de personnes dont on propose la création soit composé de neuf membres, dont cinq administrateurs indépendants nommés par l'industrie des assurances. Par administrateurs indépendants, nous entendons des personnes qui ne font partie ni de la direction ni du conseil

d'administration d'une compagnie ou qui ne travaillent pas comme experts-conseils dans le secteur de l'assurance. Le gouvernement devrait nommer trois des membres du Fonds. Le surintendant des institutions financières devrait être membre d'office du Fonds. Tous les administrateurs nommés par l'industrie devraient connaître à fond les procédés, procédures et questions qui concernent le secteur des assurances de personnes, et être en particulier bien au fait de l'évaluation et de la gestion des risques.

*Recommandation 21:* Que le Fonds soit habilité à établir le barème des droits que les sociétés membres devraient acquitter et à emprunter sur les marchés financiers selon les besoins.

*Recommandation 22:* Que le gouvernement apporte les modifications appropriées aux lois et aux règlements pour permettre au BSIF de communiquer des renseignements au Fonds lorsque nécessaire et de le faire participer aux mesures prises pour permettre la continuité de l'exploitation ou effectuer un redressement.

*Recommandation 23:* Que l'on améliore sensiblement les normes relatives aux déclarations financières en ce qui concerne la clarté de leur présentation. Il est important que les vérificateurs, le Bureau du surintendant des institutions financières, la Société d'assurance-dépôts du Canada et les institutions concernées collaborent à l'élaboration de ces normes et veillent à ce que l'information soit divulguée



rapidement et soit facile à se procurer. Ces normes doivent permettre une évaluation exacte de l'actif.

*Recommandation 24:* Que les institutions de dépôt et les compagnies d'assurance de personnes envisagent d'adopter la procédure suivie par le Fonds canadien de protection des épargnants (l'organisme qui protège les clients des maisons de courtage de valeurs mobilières du Canada) pour surveiller, contrôler et choisir les vérificateurs de ses institutions membres.

*Recommandation 25:* Que les institutions financières et le BSIF utilisent des techniques analytiques comme la simulation et l'examen dynamique de la solvabilité qui permettent de donner un aspect prospectif à l'examen de la solvabilité des institutions financières.

*Recommandation 26:* Que les données dont ont besoin les spécialistes (analystes professionnels et agences de notation) pour poser un jugement éclairé sur la santé d'une institution financière soient identifiées et divulguées dans les meilleurs délais. Le BSIF, les vérificateurs, les institutions financières et les spécialistes devraient se consulter pour déterminer les données à fournir. On ne doit pas divulguer de données qui révéleraient les stratégies d'une institution pour faire face à la concurrence ni qui compromettraient le caractère légitimement privé de certaines informations.

*Recommandation 27:* Que les données dont ont besoin les spécialistes (analystes professionnels et agences de notation) pour porter un jugement éclairé sur la santé d'une institution financière au niveau de l'entreprise individuelle soient divulguées.

*Recommandation 28:* Que le BSIF s'assure que les données fournies au moyen de la déclaration réglementaire annuelle des assureurs (BSIF-54) sont claires et d'excellente qualité et que le BSIF donne au public accès à ces données.

*Recommandation 29:* Que le BSIF détermine s'il serait possible d'exiger des débiteurs hypothécaires qu'ils fournissent aux prêteurs des renseignements à jour sur les biens hypothéqués.

*Recommandation 30:* Que l'on n'oblige pas les compagnies d'assurance de personnes à de faire noter par des agences de notation.

*Recommandation 31:* Que le BSIF soit habilité à commander à un actuaire indépendant un rapport actuariel sur une compagnie d'assurance-vie qui lui inspire des inquiétudes.

*Recommandation 32:* Que les mutuelles d'assurance soient amenées à divulguer les mêmes informations que les sociétés cotées en bourse.

*Recommandation 33:* Que la SADC mette au point des façons efficaces de sensibiliser le public à l'assurance-dépôts afin que

les gens sachent quelles institutions en font partie, quels instruments sont assurés et dans quelle mesure ils le sont. Il importe à cet égard de trouver un moyen efficace de déterminer dans quelle mesure les gens sont renseignés et d'évaluer l'efficacité des campagnes de sensibilisation.

*Recommandation 34:* Que l'organisme chargé de protéger les clients de l'industrie des assurances de personnes mette au point des façons efficaces d'informer le public des produits qui sont assurés et du montant de la couverture. Il importe à cet égard de trouver un moyen efficace de déterminer dans quelle mesure les gens sont renseignés et d'évaluer l'efficacité des campagnes de sensibilisation.

*Recommandation 35:* Que l'on ne réglemente pas de façon stricte la répartition des investissements des institutions financières entre les différentes catégories d'actifs.

*Recommandation 36:* Que le BSIF soit habilité à destituer des membres du conseil d'administration d'une institution financière en difficulté et à opposer un veto à la nomination de certaines personnes. Il faudrait expliciter ce qu'on entend par une institution financière en difficulté, et les raisons qui peuvent motiver soit la destitution d'un membre du conseil d'administration, soit l'opposition d'un veto à une nomination au conseil.



*Recommandation 37:* Que l'on ne permette plus d'utiliser essentiellement le même nom pour une société de portefeuille et sa filiale financière, ce qui crée une confusion inutile.

*Recommandation 38:* Que la majorité des membres du conseil d'administration d'une institution financière à charte fédérale qui appartient à une société de portefeuille cotée en Bourse ou à une autre institution financière cotée en Bourse soient indépendants (selon la définition qu'en donne la *Loi sur les banques*) de la société de portefeuille ou de l'institution financière mère.

*Recommandation 39:* Que le BSIF utilise, de façon vigoureuse, tous les pouvoirs à sa disposition pour surveiller les institutions financières. Cela comprend le pouvoir d'obtenir toute l'information qu'il juge nécessaire de toute entité affiliée à une institution financière comme une société de portefeuille.

*Recommandation 40:* Que des dispositions soient prises pour que le président du conseil d'administration et le président de la SADC exposent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce les principaux éléments du rapport d'examen spécial soumis à la SADC par le vérificateur général.

*Recommandation 41:* Que des dispositions soient prises pour que le surintendant des institutions financières, et le président du conseil d'administration et le président de la SADC exposent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce

les modalités des ententes conclues entre les deux organismes et les dispositions de recouvrement des coûts.

*Recommandation 42:* Que les fonctionnaires du ministère des Finances collaborent avec le BSIF et la SADC pour veiller à ce qu'il y ait le moins de malentendus et d'ambiguïté possible au sein du système de surveillance et de protection qui sous-tend les institutions financières canadiennes. Les mandats respectifs du BSIF et de la SADC devraient être clairement énoncés et se chevaucher le moins possible: la fonction de réglementation doit clairement relever du BSIF, et la fonction d'assurance, de la SADC. Il faudrait régler les problèmes soulevés par le surintendant des institutions financières devant le Comité. S'il était impossible de les régler par la voie des consultations normales entre les fonctionnaires du ministère des Finances, du BSIF et de la SADC, il faudrait alors modifier des dispositions législatives, des règlements ou des ententes.

**LES IMPÉRATIFS DE LA RÉGLEMENTATION  
ET DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS  
DANS L'INDUSTRIE DES SERVICES FINANCIERS:  
TROUVER LE JUSTE MILIEU**

**SECTION 1: INTRODUCTION**

**A. Structure du rapport**

Dans le présent rapport, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce traite de l'efficacité du système de réglementation des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale et des régimes d'indemnisation qui protègent leurs clients.

La première partie du rapport est consacrée aux institutions de dépôt du Canada. Viennent ensuite les compagnies d'assurance de personnes, puis les questions communes à ces deux types d'institutions.

Dans les deux premières sections, on cherche à répondre aux mêmes questions. Quelles leçons doit-on tirer des récentes faillites d'institutions financières au Canada? Quelles politiques les pouvoirs publics peuvent-ils adopter pour réduire la fréquence et le coût des faillites?

On s'intéresse en particulier aux éléments suivants: la conception des régimes d'indemnisation qui protègent les clients des institutions financières sous réglementation fédérale; la divulgation de renseignements sur les institutions financières et le processus de réglementation; et enfin, les pouvoirs de l'organisme de réglementation.

Le Comité cherche à offrir des recommandations concrètes qui, si elles étaient adoptées par le gouvernement et le secteur privé, amélioreraient grandement la stabilité du système financier au Canada de même que le niveau de protection des clients des institutions financières sous réglementation fédérale.



Le Comité s'est efforcé de trouver l'équilibre optimal entre une réglementation qui permette d'éviter des faillites et des politiques de stimulation de la concurrence. Une réglementation qui serait conçue pour éviter toute faillite finirait par empêcher les institutions financières de soutenir la concurrence sur les marchés financiers mondiaux. D'un autre côté, une réglementation qui n'imposerait pas suffisamment de contraintes aux institutions financières risquerait de créer un climat où les faillites seraient nombreuses et entraîneraient des coûts prohibitifs pour tous ceux qui ont un intérêt dans les institutions financières du Canada.

Le Comité s'est aussi efforcé de trouver le juste milieu entre les impératifs de la protection des consommateurs (en particulier des personnes peu averties) et la nécessité d'amener les consommateurs à assumer au moins partiellement la responsabilité de leurs décisions quant au choix des institutions de dépôt et des compagnies d'assurance de personnes avec lesquelles ils traitent.

#### B. Contexte dans lequel s'inscrit le présent rapport

Un an après la publication de son rapport, *Surveillance et protection de la clientèle des institutions financières*, en juin 1993, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce s'est de nouveau penché sur les questions qu'il avait abordées dans ce rapport. Il s'est produit durant l'année des événements importants qui ont influé directement sur les audiences de mai-juin.

- (1) Trois sociétés de fiducie ont été mises en liquidation (la *Dominion Trust Company* le 10 novembre 1993, la *Prenor Trust Company* le 3 décembre 1993 et la *Monarch Trust Company* le 8 février 1994) et une autre a été absorbée par une grande banque, d'où l'inutilité d'une intervention publique (la Banque Royale a accepté d'acheter la majeure partie des actifs de *Royal Trustco Ltd.* le 18 mars 1993).
- (2) Durant toute l'année, craignant une érosion de son capital de base, une grande compagnie d'assurance de personnes, La Confédération, Compagnie d'assurance-vie, a cherché à obtenir des apports de capitaux.

- (3) La Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP) a annoncé d'importants changements dans sa méthode de cotisation (5 mai 1994).
- (4) À la fin de juillet 1993, la Société d'assurance-dépôts du Canada a publié son rapport annuel pour l'exercice clos le 31 décembre 1992. Ce fut la pire année dans son histoire puisque la SADC a enregistré des pertes de 861 millions de dollars.
- (5) La SADC a pris des mesures pour réduire ses coûts de fonctionnement, de même que le coût des interventions et des liquidations, dont les suivantes:
  - (i) une politique consistant à imposer des suppléments de prime aux institutions membres qui omettent de se conformer aux normes, aux lois et aux règlements prescrits ou qui manquent à un engagement envers la SADC (31 janvier 1994);
  - (ii) une augmentation portant à un sixième de un pour cent la prime exigée des institutions membres, laquelle dépasse alors de 67 p. 100 le taux en vigueur deux ans auparavant (mesure annoncée le 2 avril 1993 et entrée en vigueur en 1994);
  - (iii) une politique consistant à ne plus verser d'intérêts aux déposants entre le moment où une ordonnance de mise en liquidation est rendue et celui où il y a remboursement final (mesure annoncée le 14 juin 1993 et entrée en vigueur le même jour).
- (6) Un comité spécial du ministère des Finances a passé en revue l'assurance-dépôts et les questions de surveillance s'y rattachant. Le comité était composé d'experts en la matière, dont de hauts responsables du secteur des banques et des sociétés de fiducie et des représentants du monde juridique.
- (7) L'Institut C.D. Howe a publié une étude selon laquelle «l'assurance intégrale des dépôts a contribué à une augmentation du pourcentage des faillites chez les banques, les sociétés de fiducie et les sociétés de prêts hypothécaires, et amoindri la stabilité du système financier». (J.L. Carr, G.F. Mathewson, N.C. Quigley, *Ensuring Failure: Financial System Stability and Deposit Insurance in Canada*, C.D. Howe Institute, Observation 36, 1994, p. viii).

Le Comité était en train de rédiger son rapport sur les audiences de mai et juin 1994 - un rapport dans lequel on entendait traiter de l'opportunité d'adopter de nouvelles politiques - lorsque deux événements importants ont amené le Comité à tenir des audiences additionnelles en septembre et en octobre 1994.

- (8) Le 11 août 1994, les sociétés La Confédération - Société d'assurance-vie et la *Confederation Trust Company* ont été placées sous le contrôle du surintendant des institutions financières. Ces deux institutions sont en cours de liquidation.
- (9) Le 1<sup>er</sup> septembre 1994, M. John Palmer est devenu surintendant des institutions financières.

Le présent rapport est donc le fruit de deux séries d'audiences, la première ayant eu lieu en mai et juin 1994 et la seconde, en septembre et octobre.

### C. Questions clés

Sur la foi des nombreuses dépositions qu'il a entendues durant ses audiences, le Comité a cerné les questions clés suivantes:

- Comment réduire le coût des faillites? Cela veut dire réduire la fréquence des faillites de même que le coût de chaque faillite, chez les institutions de dépôt comme chez les compagnies d'assurance. Comment y parvenir?
- Dans quelle mesure les consommateurs doivent assumer la responsabilité des choix qu'ils posent quant aux institutions financières avec lesquelles ils traitent?
- Dans quelle mesure le secteur privé doit-il être tenu responsable de la protection des acheteurs de ses produits?
- Dans quelle mesure peut-on assurer une saine concurrence sur le marché des services financiers compte tenu de la complexité découlant de la mondialisation?
- Est-il nécessaire de modifier les structures pour améliorer l'efficacité et la stabilité du système financier? Par exemple, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) et la Société d'assurance-dépôts du Canada



(SADC) devraient-ils demeurer des institutions distinctes ou devraient-ils être fusionnés en un «super-organisme»? La SADC et la SIAP devraient-elles être des institutions distinctes ou faire l'objet d'un fusionnement?

- Quelles doivent être les responsabilités de ceux qui offrent de l'assurance-dépôts, de ceux qui assurent les produits de l'industrie des assurances de personnes et de ceux qui réglementent les institutions financières? Quelles procédures instituer pour bien évaluer le travail de ceux qui ont pour mandat de protéger le public et de surveiller et de réglementer les institutions financières?

## SECTION 2: L'ASSURANCE-DÉPÔTS FÉDÉRALE

### A. La raison d'être du régime public d'assurance-dépôts

L'assurance-dépôts a fait l'objet d'un débat d'envergure, et il faut bien comprendre sa raison d'être pour aborder les questions mentionnées ci-dessus.

L'argument économique le plus communément invoqué en faveur de l'assurance-dépôts publique veut qu'elle contribue à la stabilité de l'ensemble du système bancaire ou, plus précisément, qu'elle préserve la confiance dans le système des paiements du Canada, dont l'intégrité est essentielle au bon fonctionnement du marché.

Certains sont d'avis que, en l'absence de l'assurance-dépôts, une importante perturbation du système financier pourrait amener les déposants à craindre qu'une ou plusieurs institutions financières ne puissent respecter leurs engagements à l'égard des dépôts. Une telle crainte risquerait de provoquer des retraits massifs pouvant éventuellement acculer à la faillite des entreprises par ailleurs en bonne santé, simplement parce que leur portefeuille compte trop d'éléments qui ne sont pas liquides. Par effet de dominos, ce phénomène pourrait entraîner d'autres faillites et une contraction du crédit, menaçant ainsi la viabilité de tout le système. L'assurance-dépôts publique dit-on, donne, aux déposants un sentiment de sécurité, si bien qu'ils n'éprouvent pas le besoin de retirer leurs dépôts lorsque des incertitudes planent à propos d'une ou de plusieurs institutions.

Si l'assurance-dépôts avait pour unique raison d'être de préserver la confiance dans le système de paiements,

Cela signifierait la protection d'une gamme limitée de dépôts à vue. En second lieu, on pourrait avancer que les consommateurs ont besoin d'une protection accrue pour des niveaux d'épargne de base, car il n'est pas raisonnable de s'attendre qu'ils évaluent la santé financière des institutions. Un tel raisonnement signifie dépasser un niveau de base de couverture des dépôts [...]

(M. Nick LePan, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 19, 4 octobre 1994, p. 8)

Lors d'un débat sur une résolution du gouvernement portant «qu'il est opportun de présenter une mesure établissant la Société d'assurance-dépôts du Canada» (11 janvier 1967), le ministre des Finances de l'époque avait affirmé que l'assurance-dépôts allait améliorer les «normes financières minimums des institutions qui comptent des dépôts dans tout le pays», protéger les épargnants et stabiliser le système financier. (Débats de la Chambre des communes, 1967, p. 11672-11673)

Il est cependant difficile de conclure que c'était là la seule raison ayant motivé la création d'un régime public d'assurance-dépôts au Canada, car il n'y avait jamais eu de retrait massif des dépôts en cent ans.

Les auteurs de l'étude de l'Institut C.D. Howe, *Ensuring Failure: Financial System Stability and Deposit Insurance in Canada* (1994), en sont arrivés à la conclusion suivante:

Nous ne sommes au courant d'aucun cas documenté où une institution canadienne bien gérée a été acculée à l'insolvabilité par suite d'une ruée des déposants. Nous montrons [...] que les arguments avancés [...] pour expliquer la création de la SADC en 1967, soit la crainte des retombées que pourrait avoir la faillite d'une société de fiducie, sont peu plausibles et ne reposent sur aucune preuve empirique. (p. 5)

Les auteurs de cette étude avancent une hypothèse politique pour expliquer l'assurance intégrale des dépôts: «[...] l'assurance-dépôts a été mise en place pour aider certains types politiquement importants d'institutions financières». (p. 14)

Ils faisaient allusion par là aux intermédiaires financiers régionaux ou locaux «plus sensibles aux besoins locaux», c'est-à-dire susceptibles de favoriser le développement

régional. L'assurance intégrale des dépôts s'imposait afin que les déposants n'hésitent pas à confier leur argent à ces types d'institutions présentant des risques élevés. La participation obligatoire de toutes les institutions de dépôt au régime était nécessaire pour que les grandes institutions financières contribuent au financement du régime.

Le président de l'Association des compagnies de fiducie propose une explication politique autre:

Lorsqu'on revient en arrière pour chercher à savoir quelles étaient les motifs de la mise en place de l'assurance-dépôts en 1967, l'une des raisons qui est avancée, c'est que les provinces envisageaient à l'époque d'adopter une législation en matière d'assurance pour couvrir les établissements provinciaux de dépôts étant donné que l'un d'entre eux avait fait faillite.

Pour y remédier, le gouvernement fédéral avait négocié avec les provinces la mise en place d'un système fédéral à deux niveaux: un pour la province du Québec et un autre pour le reste du Canada. La Régie de l'assurance-dépôts du Québec et la SADC sont des organisations parallèles. Elles sont identiques sur tous les points, sauf que l'une s'intéresse aux dépôts qui sont faits dans la province de Québec et l'autre aux dépôts qui sont faits ailleurs.

C'est à cette époque-là, vers 1967, qu'une tentative de prise de contrôle de la Banque de Montréal par une banque américaine a fait craindre que les étrangers ne prennent le contrôle de banques canadiennes. Le gouvernement fédéral de l'époque a envisagé de limiter la propriété étrangère pour empêcher tout étranger de posséder plus de 10 p. 100 des actions d'une banque canadienne, et tous les étrangers collectivement de posséder plus de 25 p. 100 des actions des banques canadiennes.

Ces mesures ont fini par être adoptées, mais on était par ailleurs conscient du fait que si elles ne devaient s'appliquer qu'aux étrangers, le Canada allait subir de graves mesures de rétorsion de la part des États-Unis au moins, et probablement d'autres pays.

Une solution originale a été avancée, qui a consisté à appliquer la règle des 10 p. 100 de la propriété à tous les investisseurs et la clause de 25 p. 100 uniquement au total des investisseurs étrangers. C'est ce qui est à l'origine de la règle des 10 p. 100 de propriété qui s'applique actuellement aux banques. Cela n'a pas grand-chose et même rien à voir avec des considérations



dictées par la prudence ou avec la crainte d'une prise de participation majoritaire des banques canadiennes par un investisseur quelconque. Cette mesure a été mise en place strictement pour contrôler la propriété étrangère et pour éviter les répercussions internationales qui auraient pu s'ensuivre si on ne l'avait appliquée qu'aux étrangers.

Cela étant fait, les fonctionnaires du ministère des Finances savaient pertinemment qu'à partir du moment où on restreint le contrôle que peuvent exercer les actionnaires sur un établissement financier ou sur toute autre institution, on donne en fait le contrôle de cet établissement à sa direction. Celle-ci ne rend plus des comptes à ses actionnaires comme elle devrait le faire si un investisseur pouvait acquérir une participation majoritaire, prendre le contrôle de l'établissement et renvoyer éventuellement la direction si elle ne donne pas satisfaction pour la remplacer par du personnel nouveau. Cette possibilité devient exclue en ce qui a trait aux banques canadiennes. Aucun particulier et aucun groupe de personnes ayant des liens entre elles ne peut posséder plus de 10 p. 100 des actions d'une banque canadienne.

La question qui se pose alors est la suivante: que se passe-t-il à l'arrivée de nouveaux établissements? Si personne ne peut posséder plus de 10 p. 100 des actions d'un nouvel établissement — et généralement un entrepreneur va acquérir ou lancer un nouvel établissement dans le but de lui faire prendre de l'ampleur et finalement d'en retirer un certain bénéfice — et si ces actions ne peuvent pas être détenues pendant plus de 10 ans; si cet établissement ne réussit pas à devenir suffisamment gros, viable et rentable dans les 10 ans, l'entrepreneur est placé devant un risque important. Les fonctionnaires se sont rendu compte qu'il y aurait un certain nombre de répercussions négatives sur la concurrence, tout particulièrement pour les nouveaux arrivants, du fait de l'application de cette règle des 10 p. 100 de la propriété.

L'une des contreparties qui a été prévue à l'époque, c'est la mise en place d'un régime d'assurance-dépôts, non seulement pour les raisons provinciales que je viens d'évoquer, mais aussi pour permettre à des établissements non bancaires oeuvrant dans le domaine des dépôts d'accéder au marché et de faire dans une certaine mesure concurrence aux banques existantes. C'étaient les sociétés de prêts et de fiducie.

Par la suite, les provinces ont mis en place des mécanismes d'assurance-dépôts du même type pour leurs coopératives de crédit à l'extérieur du Québec et pour le mouvement des Caisses populaires au Québec. On y voyait un nouveau prolongement du secteur des dépôts permettant d'intensifier encore la concurrence face au secteur bancaire. C'est ce qui a été fait à l'époque, et le système a été mis en place de cette manière.

(M. John Evans, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 8, 7 juin 1994, p. 4-6)

Il n'existe de nos jours aucun énoncé de principes clair justifiant l'assurance-dépôts sous sa forme actuelle.

M. LePan, du ministère des Finances:

Nous suivons de plus en plus [lorsque nous examinons le système de surveillance, l'assurance-dépôts et les questions qui s'y rapportent] un ensemble de principes auxquels le secrétaire d'État [Institutions financières internationales] a fait allusion. Parmi ceux-ci, mentionnons: la nécessité de mettre en place un secteur financier efficace, qui joue un rôle clé dans la fourniture de capitaux et de services aux entreprises et aux consommateurs.

Le deuxième principe est que si le système de réglementation doit permettre d'assurer la santé des institutions financières, nous devons éviter une réglementation outrancière et les coûts qui s'y rattachent. De plus en plus, cela pose un problème et si je puis me permettre de le dire entre parenthèses, c'est ce qui a suscité certaines des questions relatives au chevauchement et au double emploi entre nous et la SADC.

Le secteur financier et le système de réglementation doivent tenir dûment compte des intérêts des consommateurs et de leurs besoins, y compris les questions concernant la divulgation. Élément plus important, le système de réglementation doit reconnaître le fait que posséder une institution financière est un privilège et non un droit.

Le système doit reconnaître que les faillites d'institutions financières sont inévitables, mais qu'elles doivent entraîner le moins possible de coûts et de perturbations. À mon avis, il s'agit d'un principe clé, car il signifie que toutes les faillites ne sont pas un échec du système de réglementation et qu'on se rend compte que pour prévenir absolument toute faillite il faudrait un système de réglementation si lourd qu'il anéantirait l'innovation et l'efficience.

Enfin et surtout, nous devrions faire le nécessaire pour nous assurer que les attentes du public à l'égard du système de surveillance sont réalistes; non seulement cela, mais il faudrait aussi indiquer clairement ce que le système peut faire et ce qu'il ne peut pas faire. Cela sous-entend également une certaine divulgation. Bien entendu, nous pensons que ces principes devraient être suivis d'une manière qui maintienne la confiance du public dans le système.

(M. Nick LePan, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 11, 16 juin 1994, p. 28)

L'étape suivante pour les décideurs consiste à développer ces principes et à les rattacher plus précisément à l'assurance-dépôts.

L'ancien surintendant des institutions financières, M. Mackenzie, a dit au Comité ce qui suit:

L'enjeu de politique publique dont il est question ici, c'est que les grosses banques forment l'essentiel du système de paiement du pays. Le critère [de politique publique] est celui-ci: l'existence d'un régime d'assurance-dépôts contribue-t-elle de façon importante à préserver l'intégrité et l'efficacité du système de paiement du pays? Je ne connais pas la réponse à cette question, mais il s'agit bel et bien du critère principal de politique publique. (Le soulignement est de nous.)

L'autre question en cause est celle-ci: si 90 p. 100 et plus des dépôts du système sont placés dans les grosses banques et, ou le présume, y sont en sûreté, et si 90 p. 100 des coûts de la SADC sont assumés par les banques sous la forme de primes, et ainsi de suite, alors il s'agit en fait de régimes de primes axés sur une absence de risque.

[...]

À moins qu'il n'y ait une réforme et que les motifs de politique publique qui sous-tendent ce genre de filet de sécurité ne soient examinés et modifiés, nous risquons, en raison du climat politique actuel ainsi que du climat financier et économique qui règne, de devoir étendre ce filet de sécurité à l'assurance-vie, à l'assurance IARD, aux fonds mutuels et ainsi de suite.

Sur le plan de la politique publique, je dirais qu'il faut être aussi clair que possible quant au bien-fondé de l'assurance-dépôts, si



tant est qu'il existe. Vous vous rappellerez qu'elle a été créée en 1967 après l'échec de la *British Mortgage and Trust* et la débâcle de l'*Atlantic Acceptance* en 1964-1965. Il n'y avait aucun débat réel et généralisé sur les aspects de politique publique de l'affaire.

(M. Michael Mackenzie, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 10, 14 juin 1994, p. 25)

Faute de disposer d'un énoncé clair sur les objectifs du régime public d'assurance-dépôts, il est actuellement impossible d'évaluer objectivement le fonctionnement de la SADC.

**Recommandation 1:** Qu'il y ait un énoncé de principes clair concernant les objectifs et la raison d'être du régime public d'assurance-dépôts au Canada.

En outre, en l'absence d'un tel énoncé de principes sur l'assurance-dépôts, le Comité ne peut formuler aucune recommandation de politique à l'égard des questions clés soulevées dans la section précédente, à moins que ces politiques ne soient conçues pour atteindre des objectifs clairement définis. En conséquence, le Comité recommande ce qui suit:

**Recommandation 2:** Que le régime public d'assurance-dépôts soit conçu pour répondre aux trois objectifs suivants:

- (1) protéger l'intégrité du système des paiements;
- (2) offrir un certain degré de protection des consommateurs; et
- (3) accroître la concurrence entre les institutions de dépôt.

## **B. Les faillites d'institutions de dépôt**

Les recommandations quant à la façon de réduire le pourcentage des faillites chez les institutions de dépôt -- coassurance, primes fondées sur les risques et intervention gouvernementale précoce, pour ne nommer que ces trois-là -- ne manquent pas. Chacune d'entre elles dénote une vision différente de ce qui se cache derrière les graves problèmes et les faillites qui sont survenus dans le secteur financier.

Malheureusement, les avis divergent quant à la cause fondamentale de ces problèmes et faillites, comme en témoignent les extraits suivants des témoignages entendus par le Comité.

L'ancien surintendant des institutions financières a donné son point de vue au Comité sur les événements récents.

D'abord, l'inflation masquait certains problèmes graves au niveau des prêts dans les institutions, de sorte que leurs dirigeants de même que les organismes de réglementation avaient beaucoup de difficulté à évaluer convenablement le risque que présentaient les portefeuilles. Il est extrêmement difficile de convaincre la direction d'une institution que ses pratiques en matière de prêt laissent à désirer au moment même où les prêts en question génèrent des bénéfices sans précédent et où les pertes sur prêts sont relativement faibles. Le danger de concentration des risques, que ce soit sur le plan géographique ou sectoriel – dans le secteur immobilier par exemple – s'est fait sentir, mais de nombreuses institutions ont mis du temps à réagir.

Toute cette période m'a également conforté dans le jugement que je porte sur les faiblesses des structures des sociétés de portefeuille. Toutes les sociétés fédérales qui ont fait faillite depuis mon arrivée au Bureau appartenaient à des sociétés de portefeuille qui étaient plus endettées que leurs filiales réglementées et qui avaient besoin des bénéfices de ces dernières pour assurer le service de leur propre dette. (Le soulignement est de nous.) Par ailleurs, les sociétés de portefeuille se livraient à certaines activités qui échappaient à notre surveillance, ce qui a eu pour effet d'accroître les risques courus par l'institution réglementée au lieu d'assurer une diversification et d'offrir un appui financier, comme les sociétés de portefeuille sont censées le faire.

Enfin, quand les problèmes ont fait surface, les administrateurs de l'institution réglementée, qui siégeaient aussi habituellement au conseil d'administration de la société de portefeuille, ne savaient pas très bien s'ils devaient veiller en priorité aux intérêts des déposants ou à ceux des actionnaires. (Le soulignement est de nous.)

De plus, nous avons découvert que, lorsque nous et d'autres gens concernés avons proposé une solution, [p. ex.] une acquisition,

pour résoudre le problème, nous avons eu affaire à des banquiers qui avaient prêté de l'argent à la société de portefeuille et aux actionnaires. Cela a énormément compliqué les choses.

En résumé, plutôt que de raffermir le secteur, les sociétés de portefeuille ont engendré des pressions financières.

(M. Michael Mackenzie, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 10, 14 juin 1994, p. 7)

Un représentant de l'Institut canadien des comptables agréés a dit:

[...] les vérificateurs font face au même genre de problèmes lorsqu'ils n'ont pas accès à l'information de l'ensemble des éléments d'un groupe, [comme dans le cas d'une société de portefeuille [qui a] plusieurs [...] filiales. Lorsque vous avez cinq cabinets de vérificateurs dont un s'occupe de la société de portefeuille et les quatre autres de chacune des quatre filiales, il faut nécessairement que ces cabinets de vérificateurs se concertent. Il faut qu'ils puissent échanger des renseignements, sinon ils ne pourront pas distinguer l'arbre de la forêt. (M. Graeme Rutledge, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 12, 21 juin 1994, p. 28)

Ce dernier a souscrit aux vues de l'ancien surintendant au sujet des sociétés de portefeuille.

Le président de la SADC a attribué les problèmes qu'éprouvent les institutions financières au fait qu'elles oublient «deux grands principes» à respecter pour les banques.

Le premier, c'est celui de la diversification. Il ne faut jamais vraiment tout [miser sur un seul secteur], tout simplement parce qu'il est impossible de savoir ce qui va se passer dans le secteur immobilier [par exemple]. Il y a des risques impossibles à évaluer. J'en conviens. Par conséquent, cela signifie qu'il faut diversifier ses activités, en partie pour s'assurer de ne pas avoir de problèmes.

Le deuxième grand principe bien établi dans le monde des banques, c'est qu'il ne faut pas emprunter à court terme et prêter à long terme. Mais on l'oublie à peu près une fois par génération. C'est ce qui s'est passé en partie dans le cas des prêts aux PED et de certains prêts consentis dans le secteur



immobilier. Quand les institutions de dépôt s'éloignent de ce vieux principe, elles se retrouvent parfois en difficulté.

(M. Grant Reuber, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 5, 28 avril 1994, p. 23)

Les institutions responsables des pertes de la SADC, comme *Central Guaranty et Standard Trust*, faisaient énormément d'affaires dans le secteur immobilier.

La présidente de l'Association des banquiers canadiens, M<sup>me</sup> Helen Sinclair, a fait valoir un argument analogue.

La leçon que l'on peut tirer des années quatre-vingt, pour ce qui est des dettes publiques et de l'immobilier, n'est pas tellement, d'après moi, la nécessité d'adopter de bonnes politiques mais celle d'appliquer les politiques en vigueur, d'avoir la discipline de respecter les règles en vigueur.

(M<sup>me</sup> Helen Sinclair, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 8, 7 juin 1994, p. 49)

[...]

Avec le recul, on se demande si nous avons vraiment eu accès à l'information financière nécessaire. Dans l'immobilier, nos politiques devaient tenir compte du fait que des projets immobiliers pouvaient être apparemment mis sur pied par des sociétés distinctes. Un projet peut viser un édifice construit par une certaine société, et une autre société peut avoir un projet concernant un autre immeuble, alors qu'en fait ces sociétés sont reliées et c'est la même personne qui est à leur tête. Il faut se protéger en rassemblant tous les renseignements financiers concernant cette personne. L'évaluation de l'endettement doit porter sur tous ces projets.

Il faut veiller à obtenir des garanties croisées sur tous les projets parce que, en bout de ligne, il n'y a qu'une seule personne qui dirige tous ces projets.

Cela est particulier au secteur immobilier. Sur le plan intellectuel, c'est facile à comprendre mais il y a eu des moments où les banques ont eu tendance à examiner ces projets comme des projets isolés et non pas comme une composante d'un projet regroupant plusieurs sociétés.

(*Ibid.*, p. 50)

D'autres encore attribuent carrément le problème à l'existence de l'assurance-dépôts. Par exemple, un témoin a dit ce qui suit:

D'un point de vue personnel, je crois que tout type de fonds garanti mine la sécurité du système. Il permet aux consommateurs d'avoir un faux sentiment de sécurité et d'essayer de trouver le meilleur taux. Les structures risquées offrent habituellement un meilleur taux. Si les consommateurs agissaient de façon plus intelligente, c'est-à-dire s'ils se préoccupaient de la sécurité de l'institution avec laquelle ils font affaire ainsi que du taux qu'ils peuvent obtenir, nous pourrions finir par avoir un système plus solide.

(M. James A. Brierley, président, Institut canadien des actuaires, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 7, 26 mai 1994, p. 37-38)

Les auteurs de l'étude de l'Institut C.D. Howe se montrent plutôt catégoriques s'agissant d'attribuer la responsabilité des récents problèmes dans le système financier canadien:

En réduisant la discipline de marché, l'assurance-dépôts a favorisé l'apparition d'entreprises non viables, incité à l'imprudence et protégé une gestion faible ou frauduleuse. Ces caractéristiques de l'assurance-dépôts ont contribué à l'instabilité du système financier, réduit la concurrence efficace pour les grandes banques et pénalisé les institutions gérées plus prudemment. (Le soulignement est de nous.) (p. 92)

C'est là une véritable mise au pilori de l'assurance-dépôts, — que conteste d'ailleurs le président de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, M. John Evans. Il «n'y a pas de relation claire et directe entre l'instauration de l'assurance-dépôts et le début des cas d'insolvabilité» ni au niveau fédéral, ni au niveau provincial, ni aux États-Unis. Qui plus est,

[...] beaucoup d'indices laissent penser que [...] les faillites d'institutions au Canada ont été en grande partie précipitées par les changements profonds qui ont marqué les risques sous-jacents aux activités bancaires et par l'incapacité concomitante des responsables de la réglementation de reconnaître ces changements et de s'y adapter de façon efficiente en temps opportun.

(John Evans, Quelques observations sur l'assurance-dépôts: l'étude de l'Institut de recherches C.D. Howe et d'autres, 23 mars 1994, p. 10)

Selon M. Evans, la réorientation de la politique monétaire au début des années 80 par lutttes contre l'inflation et l'adoption du Programme énergétique national ont aussi contribué aux problèmes.

D'après un autre témoin:

Dans la plupart des cas d'insolvabilité auxquels la SADC a été confrontée et certains autres qui se sont produits avant son intervention, on a eu affaire à des gens disposant de capitaux limités qui mettaient sur pied une compagnie de prêts ou de fiducie et qui, par divers moyens, réussissaient à convaincre les gens de leur prêter de l'argent, trop d'argent, de l'argent dont ils ne savaient que faire. Ils ont beaucoup trop souvent pris des risques invraisemblables. Tôt ou tard, leur organisation a fait, comme on dit, «la culbute».

(M. J.L. Biddell, qui dirigeait auparavant la plus grande entreprise de mise sous séquestre au Canada pour le compte de Clarkson Gordon, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 9, 9 juin 1994, p. 7)

Si l'assurance-dépôts a de toute évidence facilité aux petites institutions l'accès aux fonds des déposants, il est clair, d'après ce qu'ont dit les témoins, que de mauvaises décisions de la part des gestionnaires ont aussi été un facteur déterminant. En outre, les petites institutions n'ont pas le monopole des mauvaises décisions.

Des observations récentes formulées au cours d'un symposium américain, *Safeguarding the Banking System in an Environment of Financial Cycles* (novembre 1993), au sujet des problèmes du système financier américain valent également dans le contexte canadien.

[...] des événements extrêmement improbables se produisent parfois et nuisent aux banques. Le fait que de tels événements se produisent ne veut pas nécessairement dire que le marché a négligé d'identifier et d'évaluer le risque.

[...]

[Un participant au symposium] a passé en revue la liste des cycles financiers récents qui ont entraîné la faillite de banques et a



conclu, avec le recul, qu'ils étaient tous prévisibles. Or, il serait très difficile de persuader les intervenants sur le marché qu'ils ont eu tort d'appuyer des activités en plein essor. Une solution au problème est la diversification, parce que nul ne sait où le prochain coup sera porté; tout ce qu'on sait, c'est qu'il est inévitable. Une autre solution consisterait à ce que les pertes soient absorbées par le capital.

[...]

[Y a-t-il] quelque chose dans la nature des banques qui fait que bon nombre d'entre elles prennent les mêmes risques? Elles ont évité la diversification pour la même raison. Cet instinct grégaire s'explique peut-être par le fait que les banques savent que si elles éprouvent toutes les mêmes difficultés au même moment, elles seront protégées [...] les banquiers ont agi rationnellement, pour des institutions réglementées. Les stratégies commerciales dans les industries qui ne sont pas réglementées mettent l'accent sur la différenciation. Tant que nous aurons des règlements uniformes, cet instinct grégaire va se manifester. (p. 150)

Il est important de bien se rendre compte que

[...] nous ne devrions pas essayer de trouver un mécanisme unique sur lequel compter pour la sûreté des banques. La réassurance privée, la coassurance, les dépôts garantis, les dépôts non assurés et la dette subordonnée pourraient aussi y contribuer. (p. 158)

Compte tenu de ces vues – celles du président de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, de l'ancien surintendant des institutions financières, du président de la SADC et de la présidente de l'Association des banquiers canadiens – au sujet des politiques de gestion des institutions financières au cours de la dernière décennie, il est impossible d'imputer les faillites d'institutions à une cause en particulier, y compris l'assurance-dépôts.

### C. Comment réduire le coût des faillites d'institutions de dépôt

Dans cette partie du rapport, nous examinerons divers moyens qui permettraient de réduire les coûts des faillites d'institutions de dépôt, notamment les suivants:

- les emprunts obligataires et les primes fondées sur les risques, deux mécanismes qui jouent sur les forces du marché pour inciter à la prudence;

- la co-assurance et l'interdiction du cumul, des méthodes qui combinent le jeu des forces du marché et le partage des coûts entre le déposant et la SADC en cas de faillite;
- l'élimination de la couverture des dépôts en gros (ce qui reviendrait à rayer de la liste des membres de la SADC les institutions qui n'acceptent de dépôts qu'à partir de 100 000 \$) et la modification du statut de créancier de la SADC de façon que le rang des titulaires de dépôts assurés vienne avant celui des créanciers non garantis (deux modifications du régime actuel conçues pour réduire les coûts de l'assureur en cas de faillite);
- l'accroissement des pouvoirs du BSIF ou de la SADC (deux techniques hors marché visant à réduire le nombre des faillites).

### 1. Les emprunts obligataires

Selon M. Bartholomew, un expert américain de l'assurance-dépôts qui a comparu devant le Comité, un moyen de céder une partie des risques qui mérite d'être examiné «consiste à obliger les institutions de dépôt assurées à émettre des obligations. Idéalement, les détenteurs de ces créances de second rang seraient versés en finances, mais ils seraient très loin sur la liste des créanciers à rembourser. Ainsi, il auraient à la fois des raisons et des moyens d'évaluer les risques». (M. Philip Bartholomew, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 14, 23 juin 1994, p. 8)

Cette solution créerait en fait une catégorie distincte de créanciers d'une institution de dépôt. Cette dernière serait tenue de maintenir ses emprunts obligataires à un niveau donné. Il s'agirait d'obligations à court terme qu'il faudrait continuellement renouveler. Ces créanciers sachant qu'ils se situent à un rang assez bas — immédiatement devant les actionnaires — et qu'ils perdront de l'argent si l'institution fait faillite, le comportement de ces obligations donnerait des renseignements précieux. Si une institution financière commençait à éprouver des difficultés, le prix de ses obligations augmenterait. Mais il y a aussi autre chose. (*Ibid.*, p. 11-12).

Cela suppose aux titulaires d'obligations des connaissances que ne possède pas nécessairement le déposant moyen.

M. Bartholomew a ajouté ce qui suit:

Aux États-Unis, le bureau du contrôleur commence à s'intéresser à plusieurs options telles que les fonds mutuels, etc. L'organisme de réglementation devra s'assurer qu'absolument tout le monde sait que les créances de second rang ne sont pas assurées, que le gouvernement n'offre aucune garantie et que ce type de placement comporte des risques. En outre, il ne faut tolérer aucun remboursement, sinon ce mécanisme perd de son efficacité comme moyen d'autorégulation.

[...]

Cette solution proposée comporte aussi d'autres aspects. Par exemple, on pourrait conférer des pouvoirs particuliers à cette catégorie de créanciers. Ainsi, lorsqu'une institution a des difficultés – par exemple une grave diminution des capitaux propres – on pourrait imaginer un mécanisme de redressement rapide faisant intervenir cette catégorie de créanciers: ceux-ci pourraient par exemple renvoyer les directeurs ou les membres du conseil d'administration ou les remplacer. D'un point de vue légal, il est difficile de renvoyer tous les administrateurs en même temps, car il faut en tout temps que l'institution ait quelqu'un à sa tête. On pourrait néanmoins permettre aux titulaires d'obligations de commencer à exercer plus de pouvoirs.

[...]

Les titulaires d'obligations pourraient devenir les nouveaux actionnaires propriétaires de l'institution. On pourrait structurer le système de manière à pouvoir déclencher cette substitution où ces créanciers deviendraient les propriétaires et assumeraient alors tous les risques. (*Ibid.*, p. 12)

De cette façon, les obligations seraient converties en participation. Or, selon

M. Bartholomew,

une participation financière dans une institution équivaut à un reste, puisque sa valeur nette équivaut à la différence entre l'actif et le passif. S'il ne reste rien, elle représente une somme nulle ou le passif de la faillite, là où de telles règles existent. De toute façon, si on leur donnait un tel pouvoir, les titulaires de créances de second rang deviendraient probablement plus avertis. (*Ibid.*, p. 12)

Aux États-Unis, cela entraînerait probablement un débat sur la question de savoir si les détenteurs d'obligations doivent être informés du classement des institutions par les autorités. En toute



honnêteté, je ne sais pas si je préconiserais la divulgation de ces renseignements. Il n'y a pas que des avantages à dévoiler l'opinion de l'organisme de réglementation sur une institution, mais je ne vois pas quels autres renseignements pourraient être communiqués.

Il y a un type d'information qui serait utile et qui ne ferait aucun tort à l'institution concernée: il s'agit du risque qui se reflète dans les taux d'intérêt. Il pourrait être aussi avantageux de communiquer plus d'informations sur la concentration des investissements des institutions. On étudie la question aux États-Unis. La *Federal Deposit Insurance Corporation Act* nous a donné le mandat, à titre de contrôleur des banques, de chercher un moyen de mieux déterminer le degré de concentration des investissements des institutions.

Si nous avions du à quel point les banques et caisses d'épargne américaines avaient concentré leurs investissements dans l'immobilier commercial et ailleurs cela aurait pu être utile – non seulement pour mieux connaître une institution en particulier, mais aussi pour avoir une idée de l'orientation de l'industrie en général. (*Ibid.*, p. 14)

Mais existe-t-il un marché pour les emprunts obligataires au Canada? Les obligations des petites institutions financières, lesquelles sont des créances de second rang, trouveraient-elles preneur? Toute la question est là. Si le seul recours des petites institutions pour attirer des acheteurs consistait à offrir des taux de rendement excessivement élevés, celles-ci se trouveraient très défavorisées sur les marchés financiers.

**Recommandation 3:** Que l'on envisage l'opportunité d'un recours aux emprunts obligataires pour susciter une meilleure autorégulation des institutions de dépôt au Canada et qu'on explore la faisabilité de cette formule.

## 2. Les primes fondées sur les risques

Dans son rapport de juin 1993, le Comité disait ce qui suit:

Le Comité croit au principe de primes variables non seulement à des fins de remboursement, mais aussi pour encourager une meilleure autorégulation du marché.

- Pour ce qui est de la SADC, les primes devraient varier en fonction du comportement de chaque institution membre; ou
- il faudrait élaborer des règles de suffisance du capital qui seraient modulées en fonction des risques et se substitueraient à un régime de primes fondées sur les risques.

La SADC a pris certaines mesures en ce sens. Elle a produit huit guides dans lesquels sont définies les normes d'une saine gestion financière que les institutions financières doivent respecter. Ces normes sont devenus des règlements l'an dernier. La SADC utilise maintenant un formulaire de demande et une politique d'assurance qui énoncent les modalités et conditions auxquelles l'assurance est consentie. Elle les a publiées sous forme de règlements également.

Le 1<sup>er</sup> février 1994, la SADC a annoncé l'adoption d'un règlement sur les suppléments de prime pour appuyer sa stratégie d'endiguement des risques. Compte tenu du taux actuel, cela signifie que les primes devraient doubler pour les institutions qui ne respectent pas leurs obligations légales, qui contreviennent aux normes de la SADC ou qui manquent aux engagements qu'elles ont pris envers les organismes de réglementation.

M. LePan, du ministère des Finances, nous a dit ce qui suit:

Nous étudions ce que l'on pourrait raisonnablement faire de plus pour baisser les coûts de l'assurance-dépôts. C'est une question délicate, comme les sénateurs le savent, sans aucun doute. Nous examinons un certain nombre de propositions dont bon nombre existent déjà dans d'autres compétences [...]

[...]

Nous voulons savoir, entre autres, s'il est opportun de doter le système d'une «discipline financière» plus grande, par des mesures comme la coassurance. Toutefois, la coassurance n'est pas la seule option qui pourrait être utilisée pour régler la question du coût de l'assurance-dépôts. Il y a aussi les primes d'assurance-dépôts en fonction du risque qui existent dans d'autres compétences, et qui ne posent pas les mêmes problèmes aux déposants particuliers ou en matière de divulgation, contrairement à la coassurance.

(M. Nick LePan, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 11, 16 juin 1994, p. 29-30)

*Recommandation 4:* Que la SADC envisage l'opportunité d'instituer à l'égard de ses membres un régime de primes d'assurance-dépôts modulées en fonction des risques.

Le Comité a l'intention de tenir des audiences au printemps durant lesquelles des représentants de la SADC pourront lui faire part des résultats de cette étude.

### 3. La coassurance

La coassurance est la plus controversée des questions dont le Comité a traité durant les audiences. On entend par coassurance le partage des coûts de la faillite d'une institution entre la SADC et les titulaires de dépôts dans cette institution.

La coassurance peut donc prendre plusieurs formes, ce que l'on explique plus bas, mais l'objectif essentiel de ce type de mécanisme consiste à inciter les clients des institutions de dépôt à s'intéresser à la santé des institutions avec lesquelles ils font affaire et à assumer une partie des coûts si l'institution où ils ont placé leur argent fait par la suite faillite.

M. Reuber, le président de la SADC, a dit au Comité ce qui suit:

Je pense qu'un élément de coassurance ou d'incitation pourrait être utile. Qu'il s'agisse de coassurance ou d'une entente visant à établir la prime en fonction du risque, il faudrait qu'il y ait quelque chose. On a suggéré des droits administratifs de 2 p. 100 du dépôt, qui constitueraient en réalité une forme de coassurance et qui, à mon avis, feraient toute la différence.

[...]

On a également suggéré d'assurer seulement le capital, et non l'intérêt, ce qui me semble assez intéressant pour diverses raisons. Cela signifie que, plus le dépôt est gros, plus l'effet de coassurance est grand.

(M. Grant Reuber, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 5, 28 avril 1994, p. 12)



Les courtiers en dépôts seraient ainsi amenés à se préoccuper davantage de la viabilité des institutions financières, et ces dernières auraient à montrer qu'elles sont financièrement viables. L'ancien surintendant des institutions financières souscrit à cette façon de voir.

Si on remonte un peu dans l'histoire, on voit qu'il aurait été plus sûr et moins problématique d'intégrer au système un certain élément de coassurance.

(M. Michael Mackenzie, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 10, 14 juin 1994, p. 25)

Le nouveau surintendant des institutions financières, M. Palmer, et d'autres témoins ont exprimé des avis similaires à l'occasion des audiences de l'automne.

L'assurance-dépôts a des effets fâcheux, assurent certains. Il n'y a aucune incitation à communiquer avec les clients pour les mettre au courant de la situation d'une institution financière. La coassurance permettrait d'instituer un certain degré d'autorégulation.

Mais la coassurance a aussi des répercussions sur les règles de divulgation, ce dont nous reparlerons plus loin.

Un certain nombre de témoins étaient par ailleurs vivement opposés à la coassurance.

Il est pratiquement impossible pour un simple citoyen qui n'a pas accès à des informations financières détaillées de formuler un jugement informé dans ce domaine. La grande majorité des individus n'ont ni la formation ni l'expertise nécessaires pour comprendre ce qu'ils lisent dans le journal ou même simplement le bilan d'une organisation comme celle-ci. On ne peut donc pas simplement leur dire: «Faites bien attention à l'établissement auquel vous confiez votre argent, car si vous ne le faites pas, et si vous placez cet argent dans une institution qui a des pertes, vous assumerez une partie de ces pertes».

(M. J.L. Biddell, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 9, 9 juin 1994, p. 9)

Il est apparemment impossible pour quiconque, même ceux qui sont censés savoir, comme le Surintendant des institutions financières, de prévoir la faillite d'une grande société de fiducie ou d'une grande banque. Il n'est donc pas raisonnable de

demander à une personne âgée à la retraite ou à une personne de plus de 50 ans de juger de la solvabilité d'une institution financière. En fait, c'est grâce à la protection de la SADC que les personnes âgées et retraitées peuvent dormir sur leurs deux oreilles.

(M<sup>re</sup> Lillian Morgenthau, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 9, 9 juin 1994, p. 20)

Des témoins entendus à l'automne étaient du même avis. La réponse du président de la SADC à cet argument a été la suivante:

[...] il incombe en fait à l'institution de dépôt de gérer ses affaires et de se comporter de façon à établir sa crédibilité auprès de ses clients.

(M. Grant Reuber, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 5, 28 avril 1994, p. 13)

Le président de l'Association des compagnies de fiducie du Canada a soutenu que:

La coassurance aura clairement pour effet de modifier l'équilibre concurrentiel entre les institutions assurées au niveau fédéral qui diffèrent par la taille et d'autres caractéristiques. Elle changera aussi l'équilibre concurrentiel entre les institutions fédérales assurées, en tant que groupe, et les caisses d'épargne et de crédit et les caisses populaires assurées au niveau provincial. Enfin, elle aura tendance à accroître l'attrait relatif des instruments autres que les dépôts, tels que les fonds communs de placement qui investissent dans des titres garantis par l'État. (Vues présentées lors du Symposium sur la réforme de l'assurance-dépôts, 23 mars 1994, p. 18)

Le président de la SADC a répondu à cet argument durant les audiences de l'automne.

Il ne fait aucun doute que les institutions profitent des modalités généreuses de l'assurance-dépôts. Personne ne le nie. Mais on peut se demander si la concurrence en est améliorée pour autant, ce qui est une toute autre question. La présence de nombreuses institutions sur le marché ne signifie pas nécessairement qu'on a amélioré la concurrence si elle tient uniquement à l'existence de mécanismes de protection.

(M. Grant Reuber, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 19, 4 octobre 1994, p. 64)

M. Michael Goldberg a fait valoir deux autres arguments contre la coassurance durant les audiences de l'automne. Premièrement, beaucoup de gens ont de petits soldes à la banque et n'ont pas les moyens d'acheter des obligations du gouvernement du Canada, car ils ont besoin d'argent liquide. Deuxièmement, s'il n'y avait pas d'assurance-dépôts, les épargnants déposeraient leur argent dans des institutions qui offrent un taux d'intérêt comportant une prime de risque pour compenser le risque de perte totale ou partielle de leurs économies auquel ils s'exposent en cas de faillite de l'institution. L'assurance-dépôts permet aux institutions de dépôt d'obtenir des fonds à un coût moindre que si elles devaient pratiquer des taux couvrant un risque plus élevé. M. Goldberg est d'avis que ce système présente des avantages systémiques.

Le premier argument de M. Goldberg appelle la question suivante: quel doit être le niveau de la protection de base? On constate au tableau 2 de l'Annexe I que:

- 71,3 p. 100 des clients des institutions membres de la SADC qui ont fait faillite depuis février 1992 avaient des soldes de moins de 20 000 \$
- 81,29 p. 100 avaient des soldes de moins de 30 000 \$.

En fait, certains des détracteurs de la coassurance que nous avons entendus durant les audiences de l'automne, M. D. D'Alessandro et M. R. Garneau, par exemple, ont dit qu'ils étaient prêts à accepter la coassurance ou l'absence totale d'assurance sur la partie des dépôts excédant le niveau moyen des soldes des petits épargnants ordinaires.

En ce qui concerne les avantages systémiques de l'assurance-dépôts, dans la mesure où les épargnants sont amenés à déposer leur argent dans des institutions qui se retrouvent dans de mauvais draps, c'est tout le «système» qui écope parce qu'il doit assumer le coût des faillites. Pour les fonds qu'elle emprunte au Trésor, la SADC verse au gouvernement le taux créditeur plus un huitième du montant emprunté. Le coût du remboursement de la dette, laquelle se chiffre actuellement à 1,6 milliard de dollars, est assumé par les clients et les actionnaires des institutions membres de la SADC.



En fait, la SADC a introduit une forme très limitée de coassurance l'année dernière lorsqu'elle a décidé de ne plus payer d'intérêt sur les dépôts assurés après que le tribunal a rendu une ordonnance de mise en liquidation d'une institution membre. Malgré la période relativement courte entre le moment de l'ordonnance de mise en liquidation et celui du remboursement des déposants – 51 jours dans le cas de *Prenor Trust* – le ministère des Finances a été inondé de plaintes au sujet de la nouvelle politique.

Si le système de surveillance était efficace au point d'éliminer tout risque pour les déposants, on n'aurait nul besoin de facteurs incitant les déposants à forcer les institutions à la prudence. S'il existait des facteurs d'incitation à la prudence agissant sur les institutions au point d'éliminer les risques pour les déposants, il ne serait pas nécessaire alors d'inciter ces derniers à la prudence. Quelle est la distribution optimale des facteurs d'incitation à la prudence entre les déposants, les institutions financières et les organismes de réglementation?

De toute évidence, il faudrait que tout changement important à la politique concernant la coassurance soit soigneusement planifié. Il faudrait aussi que les arrangements actuels concernant l'assurance-dépôts fassent l'objet d'une clause de droits acquis.

Quant à l'argument voulant que les Canadiens aient «droit» à une coassurance zéro, à un mécanisme d'épargne à risque nue pour un montant donné, il importe de faire observer que les bons du Trésor et les obligations du gouvernement du Canada satisfont à ce critère.

Pour ceux qui recherchent des investissements à très court terme, d'un an ou moins, les bons du Trésor du gouvernement du Canada sont l'investissement le plus sûr, mais la mise de fonds doit être d'au moins 5 000 \$. Cependant, les Canadiens ont accès à un grand nombre de fonds communs de placement (fonds mutuels) qui investissent uniquement dans les bons du Trésor. Les placements dans ces fonds non seulement sont aussi sûrs que les certificats de placements garantis (CPG), mais ils ont en plus l'avantage d'être liquides. En fait, il y a des fonds mutuels qui se spécialisent dans les émissions d'obligations du gouvernement du Canada à échéances diverses et qui sont accessibles à l'investisseur le moins averti.

Le Comité disait ce qui suit dans son rapport de juin 1993:

Le Comité préconise [...] une plus grande transparence et recommande que les régimes d'indemnisation des clients des

institutions financières soient conçus de manière à encourager efficacement tous les participants à assurer la discipline de marché. (p. 22)

À en juger par les témoignages entendus, Il existe plusieurs façons d'introduire la coassurance dans le système d'assurance-dépôts:

(1) Assurer uniquement le principal, et pas les intérêts. Cette méthode a l'avantage de permettre aux déposants de récupérer leur investissement initial. L'inconvénient, c'est qu'elle incite les gens à capitaliser leurs intérêts quotidiennement. Elle rendrait aussi les intérêts composés des CPG à longue échéance moins intéressants.

(2) Réduire plafond de couverture intégrale, lequel est actuellement de 60 000 \$. On inciterait ainsi les clients à distribuer leurs épargnes entre plusieurs institutions, ce qui améliorerait la concurrence. Ceux qui choisiraient de maintenir des soldes supérieurs au nouveau plafond auraient des raisons de s'intéresser de plus près à la stabilité financière des institutions avec lesquelles ils traitent. L'inconvénient, c'est que si les épargnants multiplient les dépôts dans plusieurs institutions pour ne pas dépasser le plafond, ils n'ont ensuite plus de raison de s'interroger sur la santé financière des institutions de dépôt assurées auprès de la SADC.

(3) Assurer un montant de base quelconque inférieur à 60 000 \$ sans coassurance, mais imposer la coassurance à l'égard de la protection de la fraction des dépôts allant du montant de base à un certain niveau donné. Cette méthode présente les mêmes avantages et inconvénients que la précédente. Elle amènerait les gens à distribuer leurs épargnes entre plusieurs institutions pour éviter la coassurance. Ceux qui choisiraient la coassurance seraient amenés à s'intéresser à la stabilité financière des institutions avec lesquelles ils traitent.

(4) Imposer des frais d'administration à l'égard des comptes assurés dans une institution en liquidation. Si les frais en question variaient en fonction du solde du compte, cette méthode serait véritablement de la coassurance sur le montant intégral des dépôts. Les déposants auraient ainsi des raisons de tenir compte de la stabilité financière de l'institution avec laquelle ils font affaire. L'inconvénient, c'est que les petits épargnants peu avertis seraient forcés d'assumer des pertes en cas de liquidation.

(5) Appliquer une franchise comme dans le cas de l'assurance-automobile. Les observations concernant l'imposition de frais d'administration s'appliquent aussi à ce cas-ci. Concrètement, les consommateurs connaissent déjà ce type de mécanisme. Mais si la franchise était un montant forfaitaire, ce système serait injuste, car les épargnants petits et gros assumeraient les mêmes frais.

(6) Ne plus assurer les dépôts à longue échéance, comme le fait actuellement la SADC qui assure les dépôts à terme à échéance de cinq ans. À l'extrême, seuls les dépôts à vue seraient assurés. Les déposants seraient incités à faire attention à la stabilité financière des institutions dans lesquelles ils ont des dépôts à terme. Cette méthode pourrait cependant avoir des répercussions indésirables sur le marché des prêts hypothécaires et le financement des habitations.

(7) On pourrait appliquer des règles différentes aux dépôts à terme et aux dépôts à vue, par exemple, coassurance pour les premiers, mais pas pour les seconds. Ainsi, les titulaires de dépôts à terme se soucieraient de la stabilité financière des institutions auxquelles ils confient leur argent. L'inconvénient, c'est que les petits épargnants peu avertis qui utilisent les dépôts à terme assumeraient une partie des coûts en cas de faillite de l'institution de dépôt avec laquelle ils font affaire.

Le Comité est d'avis que les déposants doivent accepter une part de responsabilité quant au choix des institutions auxquelles ils confient leurs épargnes. Dans les rapports qu'il a publiés précédemment sur le système financier, il a toujours préconisé une certaine forme de coassurance.

En juin 1985, il recommandait que la première tranche de 25 000 \$ soit entièrement assurée et que la tranche de 50 000 \$ suivante soit assurée à 80 p. 100. Ces deux montants seraient périodiquement indexés à l'inflation. (Rapport intérimaire sur les questions se rattachant à la réglementation des institutions financières du Canada et à la Société d'assurance-dépôts du Canada, Dixième rapport, décembre 1985)

En mai 1986, le Comité reprenait les recommandations du rapport de 1985. (Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier, Seizième rapport, mai 1986)

En mai 1990, le Comité faisait de nouveau siennes les recommandations du rapport de 1986. (Canada 1992, Vers un marché national des services financiers, Huitième rapport, mai 1990)



Le Comité a donc pris position sans équivoque pour la coassurance ces dernières années, position à laquelle souscrivent aussi les économistes en général, des hauts fonctionnaires comme le président de la SADC et le surintendant des institutions financières, de même que de nombreuses personnes du secteur des banques et de celui des assurances de personnes, mais il reste que d'autres personnes, notamment les groupes de consommateurs et l'Association des sociétés de fiducie, demeurent opposées à ce principe.

Dans le contexte actuel, il est très difficile d'abolir l'assurance-dépôts, d'introduire un coassurance intégrale à parts égale ou même un régime de coassurance comme celui que le Comité a déjà recommandé dans le passé. En cette période où l'on passe au peigne fin tous les programmes publics, après avoir bien réfléchi au régime d'assurance-dépôts, le Comité a conclu qu'il serait opportun d'y incorporer un élément d'autorégulation. Il est important de poser le principe de la responsabilité des consommateurs vis-à-vis de leurs choix d'institutions financières. Dans le contexte politique actuel, la coassurance permet le mieux d'atteindre cet objectif.

L'institution de la coassurance ne compromet en rien la réalisation des objectifs de l'assurance-dépôts, à savoir:

- (1) protéger l'intégrité du système des paiements;
- (2) offrir un certain degré de protection des consommateurs; et
- (3) améliorer la concurrence entre les institutions de dépôt.

La coassurance va renforcer le système.

Le Comité propose d'instituer la coassurance à un niveau qui ne devrait pas affecter les petits épargnants peu avertis - 10 p. 100 sur la fraction des dépôts dépassant 30 000 \$ jusqu'à concurrence de 65 000 \$ (un plafond de 65 000 \$ avec 10 p. 100 de coassurance rend le même montant qu'un plafond de 60 000 \$ sans coassurance). La recommandation est modeste, mais son application constituerait une première étape très importante dans l'institution du principe même de la coassurance. L'assurance-dépôts décourage les retraits massifs et protège donc ainsi l'intégrité du système des paiements. En assurant un montant de base sans coassurance, on stimulera la concurrence entre les institutions de dépôt. Comme on le constate au tableau 2 de l'Annexe I, 81,29 p. 100 des clients des institutions membres de la SADC qui

ont fait faillite depuis février 1992 avaient des soldes de moins de 30 000 \$. Les modifications que nous proposons couvrent donc les petits épargnants peu avertis.

*Recommandation 5:* Que l'on fasse passer le plafond des dépôts assurés par la SADC de 60 000 \$ à 65 000 \$, avec la couverture suivante: 100 p. 100 sur la première tranche de 30 000 \$ et 90 p. 100 sur la tranche de 35 000 \$ suivante.

#### 4. Réduction de l'échéance maximale des dépôts couverts par le régime public d'assurance-dépôts

L'échéance des dépôts protégés par l'assurance-dépôts est liée à la question de la coassurance. Le Comité a tenté durant les audiences de découvrir pourquoi la SADC couvre les dépôts à terme jusqu'à échéance de cinq ans. La seule explication donnée était que l'on a choisi cette échéance en raison des problèmes de correspondance entre le passif et l'actif des institutions de dépôt. Les dépôts à terme à échéance de cinq ans (CPG) sont pour une institution de dépôt des éléments de passif qui peuvent trouver leur contrepartie dans des hypothèques de cinq ans, des éléments d'actif ayant la même échéance. Or, la même logique s'applique à tous les CPG, quelle que soit leur échéance. Le chiffre cinq n'a rien de spécial. Étant donné que

- l'objectif premier de l'assurance-dépôts consiste à préserver l'intégrité du système des paiements,
- que les mouvements de retraits massifs des dépôts d'une institution financière ne touchent que les dépôts à vue,
- que c'est l'existence même de l'assurance-dépôts bien plus que l'échéance des dépôts couverts qui influe le plus sur les objectifs concernant l'accroissement de la concurrence et la protection des consommateurs,
- que rien dans la politique publique ne dicte le choix d'une échéance maximale de cinq ans pour les CPG couverts par l'assurance-dépôts,

l'abaissement de l'échéance maximale des CPG couverts par l'assurance-dépôts contribuerait à déduire les coûts des faillites d'institutions de dépôt.

Cela protégerait l'intégrité du système des paiements et protégerait les actifs liquides. De plus, cela inciterait les épargnants qui veulent des CPG à échéance de plus de la

nouvelle échéance maximale à s'intéresser de plus près à la santé des institutions financières avec lesquelles ils traitent et réduirait les coûts des faillites pour la SADC, car seuls les CPG à échéance moins de la nouvelle échéance maximale seraient couverts, et non les CPG à échéance de cinq ans ou moins comme c'est le cas actuellement.

## 5. Le cumul

Même si l'on retient l'argument susmentionné concernant le droit à l'assurance-dépôts, cela veut-il dire pour autant qu'un particulier devrait avoir droit à une protection totale supérieure à 60 000 \$ sur ses dépôts placés au sein d'une même institution ou d'un groupe d'institutions affiliées? Cette technique dite du cumul consiste à utiliser différents types de comptes – des REER, des comptes conjoints, des comptes de fiducie, pour ne nommer que ceux-là.

Les brochures d'information publique de la SADC montrent comment un couple pourrait bénéficier d'une couverture de 540 000 \$ en ouvrant des comptes dans des institutions affiliées (voir l'Annexe II).

Là encore, il est important de rappeler que les Canadiens soucieux de faire des placements sans risque au-delà du plafond couvert par l'assurance-dépôts peuvent acheter des obligations du gouvernement du Canada.

**Recommandation 6:** Que le cumul de comptes au sein d'une famille d'institutions de dépôt assujetties à la réglementation fédérale soit éliminé.

## 6. Élimination de la couverture des dépôts en gros

Le président de la SADC a recommandé que le Comité envisage d'éliminer la couverture des dépôts en gros

en interdisant essentiellement aux entreprises qui n'acceptent que des dépôts de 100 000 \$ ou plus de devenir membres de la SADC. Cela simplifierait grandement le régime. Il y a au Canada des banques, en particulier des banques étrangères, qui sont essentiellement des banques de gros et qui n'effectuent aucune opération de détail avec des particuliers. Pour l'application de



nos normes dans diverses autres activités de réglementation, on simplifierait le régime si ces banques n'étaient pas membres de la SADC.

(M. Grant Reuber, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 19, 4 octobre 1994, p. 46)

Les institutions qui n'acceptent en dépôt que des sommes de 100 000 \$ ou plus ne font pas affaire avec ces petits épargnants peu avertis que beaucoup de témoins cherchaient à protéger. Leurs clients sont en fait le type même d'épargnant sur lequel on peut compter pour vérifier la stabilité financière des institutions auxquelles ils confient leur argent.

*Recommandation 7: Que les banques étrangères ne soient pas tenues d'être membres de la SADC.*

#### 7. Modification du statut de créancier de la SADC

M. Reuber a aussi proposé que l'on modifie le statut de créancier de la SADC de façon que le rang des dépôts assurés vienne avant celui des créanciers non garantis. Actuellement, la SADC a le même rang que tous les créanciers non garantis. Elle doit partager le produit de la liquidation d'une institution de dépôt avec tous les créanciers non garantis. On pourrait réduire le coût des faillites pour la SADC en donnant à celle-ci la priorité sur certains autres créanciers.

La question est complexe. En accordant à la SADC la priorité sur d'autres créanciers, le gouvernement donnerait à ces derniers encore plus de raisons de se renseigner sur la stabilité financière des institutions avec lesquelles ils font affaire, argument qui milite en faveur de la modification proposée. Mais d'un autre côté, il y a une question d'équité. Qu'est-ce qui justifierait l'octroi de cette priorité à la SADC? Les audiences n'ont pas permis de répondre à cette question.

*Recommandation 8: Que l'on ne donne pas à la SADC la priorité sur les créanciers non garantis.*

## 8. Accroissement des pouvoirs du BSIF et de la SADC

En vertu des lois actuelles, le BSIF et la SADC jouissent de vastes pouvoirs vis-à-vis des institutions financières (ceux du BSIF sont décrits à l'Annexe III et ceux de la SADC à l'Annexe IV). Cependant, à la suite des témoignages qu'il a entendus, le Comité a conclu qu'il serait indiqué de conférer à ces deux organismes des pouvoirs additionnels pour leur permettre de mieux atteindre leurs objectifs.

Presque tous les témoins ont parlé de la procédure de liquidation d'une institution en difficulté. Actuellement, l'organisme de réglementation doit d'abord vérifier l'insolvabilité de l'institution avant de pouvoir la liquider, mais à ce moment là il peut très bien ne plus rester grand chose à l'actif.

M. LePan notamment a abordé cette question.

Le gouvernement est d'avis que l'organe de réglementation doit pouvoir intervenir tôt. Cela veut dire une plus grande transparence, le BSIF énonçant les lignes directrices à suivre sur le genre de mesures auquel on peut s'attendre de la part du surveillant dans le cas d'une institution qui traverse divers degrés de difficulté financière. [Nous en parlerons plus longuement ci-dessous.]

[...]

Cela veut également dire assortir le processus d'intervention précoce du pouvoir législatif de fermer une compagnie plus tôt que ne le permettent les dispositions législatives actuelles. Il s'agit entre autres du pouvoir de fermer une compagnie dont le niveau de capital est affaibli mais toujours positif selon les conventions comptables reconnues. Une intervention par la voie réglementaire ne doit toutefois pas être purement mécaniste.

Une intervention précoce offre une protection accrue aux souscripteurs, aux déposants et aux créanciers. Elle doit en outre permettre de réduire les coûts des faillites imputés sur les fonds d'assurance-dépôts et de protection des souscripteurs. Je ne suis pas en faveur des fermetures précoces juste pour le principe et je n'y vois pas une solution magique. En fait, la véritable importance d'une telle démarche réside dans les pressions qu'elle devrait exercer sur la direction et les conseils d'administration pour amener ceux-ci à trouver des solutions opportunes aux problèmes.

Actuellement, la *Loi sur les liquidations* n'est pas conçue en ce sens, et il faudrait éventuellement y apporter des modifications. Il faudrait aussi que davantage de renseignements sur la santé financière des institutions soient communiqués régulièrement et en cas de liquidation à l'organisme de réglementation, à l'organisme d'assurance des dépôts et aux organismes de protection pour améliorer la prise de décisions. Si cette orientation est acceptée, il faudra déterminer la procédure à suivre et les mécanismes de recours, de même que les critères sur lesquels se fonder pour déterminer les mesures à prendre. (M. Nick LePan, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 19, 4 octobre 1994, p. 6-7)

Il importe de se rappeler que, quelle que soit l'intervention — apports de capitaux par l'assureur, mesures de redressement ou liquidation — quelqu'un paie. Il est impossible d'intervenir sans que cela n'entraîne de coûts pour quelqu'un: les déposants, les actionnaires, les créanciers, les contribuables. Quelqu'un paiera. La question est de savoir qui et combien.

Si beaucoup sont en faveur d'un pouvoir d'intervention précoce comme le préconise M. LePan, personne n'y voit cependant une panacée. Il est extrêmement difficile de savoir quand liquider une institution, et même après coup, il est peu probable qu'on aura jamais les renseignements nécessaires pour déterminer si l'institution en difficulté a été liquidée au bon moment. Ce qui est évident, c'est que l'organisme de réglementation a besoin d'étapes intermédiaires entre la non-intervention et la liquidation.

On nous a présenté des suggestions sur le fonctionnement d'un mécanisme d'intervention précoce. Certains ont proposé que l'organisme de réglementation contrôle les progrès d'une institution, informe l'assureur de ses observations et décident ensuite avec de dernier quand sonner l'alarme. D'autres sont d'avis que l'organisme de réglementation devrait travailler seul jusqu'à l'étape de l'intervention et qu'ensuite seulement l'assureur serait consulté sur les solutions permettant d'assurer la continuité de l'exploitation. On a également proposé que, une fois l'intervention décidée, l'assureur prenne l'initiative des opérations et que le l'organisme de réglementation se contente alors de veiller au respect des règlements applicables.

On traitera du recours à l'intervention précoce dans le cas des compagnies d'assurance de personnes en difficulté dans la partie du rapport qui porte sur la SIAP. En ce



qui concerne les institutions de dépôt, la SADC est autorisée par son mandat à adopter des solutions permettant la continuité de l'exploitation (à une réserve près concernant la solvabilité et la survie de l'institution dont nous parlerons plus loin). Elle peut faciliter des transactions grâce à un apport de fonds dans la mesure où celles-ci répondent aux objectifs de la SADC.

Dans le cas de la *First City Trust*, la SADC a collaboré avec l'institution et son conseil d'administration pour trouver une solution permettant la continuité de l'exploitation. Ce processus est décrit à l'Annexe V.

Le fait intéressant à souligner, c'est que la solution permettant la continuité de l'exploitation ne peut fonctionner que si le conseil d'administration de l'institution est disposé à collaborer avec l'assureur. Sans coopération et concertation, tout effort en ce sens est voué à l'échec. À moins d'invoquer la PRIF, la SADC n'a pas le pouvoir de forcer le conseil d'administration de chercher une solution permettant la continuité de l'exploitation. Il faut informer le conseil d'administration de vos pouvoirs et priorités et les examens spéciaux que nous effectuons sont en fait une façon de brosser un portrait de la réalité à l'intention du conseil d'administration.

(M. J.P. Sabourin, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 19, 4 octobre 1994, p. 69)

En outre, on a donné à la SADC le pouvoir de prendre le contrôle d'une institution, d'en changer les directeurs, de la vendre ou de la liquider après six mois (pouvoirs concernant la procédure de restructuration des institutions financières (PRIF), article 39 de la *Loi sur la SADC*). Cette procédure est déclenchée lorsque le BSIF estime que l'institution en question n'est plus viable. D'après le président du conseil d'administration et le président de la SADC, l'existence de ce pouvoir est efficace. Ils ont fait état d'un cas où la simple mention de la PRIF a suffi pour faire accepter une solution permettant la continuité de l'exploitation proposée par la SADC.

Il reste que la SADC ne peut toujours pas mettre une institution en liquidation si elle est encore solvable d'un point de vue comptable classique, c'est-à-dire si elle est encore en mesure de payer ses dettes à mesure qu'elles deviennent exigibles. Le critère de solvabilité classique n'est pas une condition suffisante de survie d'une institution financière.

Il y a par exemple les exigences de capital établies par la SADC dans le cadre des normes de pratiques financières applicables aux institutions de dépôt. Une société peut être solvable sans pour autant satisfaire à ces exigences. La SADC voudrait qu'il y ait davantage d'apports de capital (pour que l'institution poursuive ses opérations). Si la société en question refuse de le faire ou en est incapable, la SADC voudrait pouvoir ordonner la liquidation, mais elle n'est pas en mesure de le faire pour le moment.

*Recommandation 9:* Que le BSIF soit habilité à procéder à des interventions précoces. Le BSIF devrait être habilité à fermer une société plus tôt que ne le permettent les dispositions législatives actuelles. Cela comprend le pouvoir de fermer une société lorsque le capital est amoindri mais demeure encore positif selon les normes comptables reconnues. Toutes les étapes intermédiaires devraient relever de la réglementation et les tribunaux devraient avoir un rôle à jouer.

Le président de la SADC a soumis deux autres recommandations au Comité:

Nous pensons qu'il serait utile de prévoir dans la Loi le renouvellement périodique de l'assurance. Autrement dit, tous les cinq ou dix ans, les compagnies assurées devraient demander le renouvellement de l'assurance-dépôts.

(M. Grant Reuber, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 19, 4 octobre 1994, p. 52)

Actuellement, la SADC n'a qu'une seule occasion d'examiner une demande d'assurance-dépôts: lorsque l'institution dépose une demande initiale d'adhésion à la SADC. La SADC voudrait pouvoir vérifier si l'institution satisfait toujours aux conditions de l'assurance-dépôts chaque fois que les conditions changent, par exemple lors d'un changement de propriétaires.

*Recommandation 10:* Que les institutions financières membres de la SADC soient tenues de soumettre une nouvelle demande d'assurance-dépôts tous les dix ans. Lorsqu'une institution change de mains, une nouvelle demande devra être soumise dix ans après que le surintendant aura approuvé les nouveaux propriétaires, et tous les dix ans par la suite.

La SADC voudrait aussi que soient modifiés ses pouvoirs concernant la PRIF.

[...] ce processus nous permet actuellement de prendre le contrôle d'une institution par ses actions et, par une vente, de ne nous départir que des actions. Mais on s'est rendu compte avec le temps qu'il serait utile que la SADC puisse aussi vendre une partie des éléments d'actif, transférer des dépôts, et ainsi de suite. Nous avons souvent eu beaucoup de mal à vendre des actions à cause du passif éventuel et des garanties dont ont besoin les acheteurs.

(M. J.P. Sabourin, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 19, 4 octobre 1994, p. 54)

Le Comité s'est penché sur cette question à l'occasion de l'étude du projet de loi C-48, le projet de loi qui a conféré à la SADC ses pouvoirs concernant la PRIF. Dans son quatorzième rapport (14 mai 1992), le Comité a dit ce qui suit:

Les témoins ont affirmé, pour la plupart, que la SADC devrait disposer de la plus grande latitude possible. En particulier, il est souvent plus important de saisir l'entreprise que les actions et les dettes subordonnées.

Le Comité recommande que, dans le cadre d'une PRIF, la SADC puisse saisir directement l'ensemble des actifs d'une institution membre en difficulté, ou une partie de ceux-ci.

**Recommandation 11:** Que, dans le cadre de la PRIF, la SADC soit habilitée à saisir directement, en totalité ou en partie, les actifs d'une institution en difficulté.

### SECTION 3: L'ASSURANCE DES PRODUITS DE L'INDUSTRIE DES ASSURANCES DE PERSONNES

Dans cette partie du rapport, nous donnerons d'abord un aperçu de l'histoire de la SIAP, puis nous exposerons les inquiétudes exprimées au sujet de l'industrie des assurances de personnes. Les questions soulevées à la rubrique *Comment réduire le coût des faillites d'institutions de dépôt* seront ensuite abordées dans le contexte de l'industrie des assurances de personnes. Nous nous pencherons enfin sur la structure et le fonctionnement de la SIAP.



### A. Aperçu de l'histoire de la SIAP

La SIAP est une société privée constituée en vertu de la loi fédérale, administrée et financée par les compagnies d'assurance de personnes. Elle a été créée surtout à la suite de pressions exercées par le gouvernement.

En 1984, suite à des faillites au sein de fiducies et de compagnies d'assurance multirisques, l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes (ACCAP) a formé un groupe de travail portant sur la protection des consommateurs. L'industrie n'avait jamais jusqu'alors connu de fâcheuses expériences, mais l'accroissement de produits financiers relatifs à l'épargne ainsi que le fait que les assureurs-vie offrent de plus en plus des services de planification financière méritaient une attention particulière. L'absence d'une certaine forme de protection chez les assureurs-vie pouvait affecter la concurrence par rapport à certains produits (par ex., les REER) offerts chez des concurrents assortissant leurs produits d'une garantie. Des pressions provenant de la clientèle encourageaient de plus en plus l'adoption d'un système d'indemnisation.

En 1989, les ministres provinciaux responsables des institutions financières ont informé l'industrie que si elle ne mettait pas sur pied un système selon leurs critères, des démarches seraient entreprises pour qu'un fonds d'indemnisation public entièrement financé par l'industrie soit implanté. L'industrie s'attendait de plus à ce que la législation canadienne oblige éventuellement les assureurs en assurance-vie au Canada à être membres d'une structure de protection semblable à celle qui est requise pour les institutions de dépôt par exemple.

Le 29 janvier 1990, l'industrie canadienne de l'assurance-vie s'est dotée de façon officielle d'une société d'indemnisation privée à charte fédérale pour administrer son fonds de garantie. Suite aux événements survenus dans l'affaire *Les Coopérants, Société mutuelle d'assurance-vie*, l'ACCAP a annoncé un resserrement des critères de solvabilité prévus dans le cadre de son plan de protection, et des modifications à la structure corporative de sa société d'indemnisation. Entre autres, l'association a été mandatée le 7 avril 1993 pour engager des démarches d'incorporation de la SIAP afin de lui permettre, le cas échéant, de maintenir des activités d'assurance et non seulement d'administrer le fonds d'indemnisation. Dans son rapport de

juin 1993, le Comité donnait un bref aperçu des événements qui ont entouré la création de la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP). Au fond, l'industrie des assurances de personnes a créé la SIAP en réponse aux pressions exercées par les provinces en vue de mettre en place un régime de protection à l'intention des clients de cette industrie.

(Surveillance et protection de la clientèle des institutions financières, Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, juin 1993, p. 12-13)

## **B. Inquiétudes exprimées au sujet de l'industrie des assurances de personnes**

Après une allocution qu'il avait prononcée en juin 1994 devant l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, M. Mackenzie a recommandé la prudence aux consommateurs. Il a dit craindre en effet que des compagnies ne fassent faillite, le marché de l'assurance-vie étant presque saturé.

Peu de temps après, la Confédération-Vie était mise en liquidation. C'est ce qui, comme nous l'avons mentionné, a amené le Comité à tenir des audiences à l'automne sur la stabilité du système financier. Le Comité s'est fait dire à cette occasion que :

Une consolidation accélérée, mais ordonnée, des compagnies d'assurance de taille moyenne serait, à la longue, une bonne chose pour l'industrie au moment où elle cherche à concurrencer les autres fournisseurs de produits financiers. [Le secteur compte actuellement plus de 140 compagnies, dont seulement six dépassent les 10 milliards de dollars d'actif.] Les marchés financiers accueilleraient favorablement un régime réglementaire qui encouragerait et faciliterait la consolidation ordonnée de l'industrie. (Le soulignement est de nous)

(Notes pour un discours devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, audiences sur la Confédération-Vie, par James McSherry, Wood Gundy, le 5 octobre 1994, p. 1)

Certaines contradictions inhérentes et l'évolution de l'industrie incitent actuellement à une révision systémique de la structure. Ce serait desservir ce processus que de faire des commentaires sur un aspect ou une question en particulier; un aperçu complet des enjeux et un ensemble bien coordonné de solutions s'imposent. (*Ibid.*, p. 9)

### C. Comment réduire le coût des faillites de compagnies d'assurance de personnes

L'industrie canadienne de l'assurance de personnes est vigoureuse. Les trois récentes faillites (Les Coopérants en 1992, La Souveraine en 1993 et La Confédération en 1994) sont les seules de toute la longue histoire de cette industrie. La liquidation de ces trois institutions s'est déroulée sans accroc et, dans l'ensemble, les clients de ces compagnies étaient bien protégés. Le Comité estime néanmoins qu'il est possible d'améliorer tant la réglementation que le fonctionnement de la SIAP et on en parle dans la présente section.

Certains affirment que les faillites de La Confédération et de *Confederation Trust* sont imputable au moins en partie à des problèmes concernant les hypothèques commerciales et l'immobilier. Or, il ressort de l'étude d'autres faillites récentes de compagnies d'assurance et de sociétés de fiducie que ces mêmes facteurs étaient en cause.

Par conséquent, le Comité a choisi parmi les recommandations visant les institutions de dépôt celles qui pourraient s'appliquer, sous réserve des modifications appropriées, aux compagnies d'assurance de personnes, quelle que soit la nature du régime de protection des clients. On en discute dans la première sous-section.

Cependant, en ce qui concerne l'intervention précoce, ce type de politique comporte certaines dimensions qui peuvent être appliquées à une compagnie d'assurance de personnes en difficulté, mais pas à une institution de dépôt. Il est par exemple possible, si les mesures appropriées sont prises, de rétablir la confiance du public dans une compagnie d'assurance de personnes, si bien que celle-ci peut continuer à fonctionner. En revanche, cela apparaît presque impossible dans le cas d'une institution de dépôt: toute crise de confiance aboutit inexorablement à la faillite. On discutera dans la deuxième sous-section les moyens de rétablir la confiance dans une compagnie d'assurance de personnes.

On traitera enfin de la SIAP, et de l'opinion de l'industrie des assurances de personnes à son sujet et au sujet de son avenir. Suivent ensuite les propres vues du Comité et les recommandations de celui-ci.

#### 1. Adaptation des recommandations visant les institutions de dépôt aux compagnies d'assurances de personnes

*Recommandation 12: Que l'on envisage l'opportunité d'un recours aux emprunts obligataires pour susciter une meilleure*



autorégulation des compagnies d'assurance, et qu'on explore la faisabilité de cette formule.

*Recommandation 13:* Que l'on envisage l'opportunité d'instituer un régime de primes fondées sur les risques pour les membres du régime de protection des clients de l'industrie des assurances de personnes.

*Recommandation 14:* Qu'il n'y ait pas de coassurance de la garantie de base (comparable à la proposition de garantir sans coassurance 30 000 \$ de dépôts initiaux auprès des institutions membres de la SADC) offerte par le régime de protection des consommateurs de l'industrie des assurances de personnes, et qu'il y ait coassurance des garanties au-delà de ce seuil jusqu'à concurrence d'un maximum fixé (comparable à la proposition d'une coassurance de 10 p. 100 pour les dépôts auprès des institutions membres de la SADC au-delà de 30 000 \$ jusqu'à un plafond de 65 000 \$).

*Recommandation 15:* Que les compagnies d'assurance qui font partie du régime de protection des consommateurs de l'industrie des assurances de personnes soient tenues de soumettre une nouvelle demande d'adhésion tous les dix ans. Lorsqu'une institution change de mains, la nouvelle demande devra se faire dix ans après que le surintendant aura approuvé les nouveaux propriétaires et tous les dix ans par la suite.

## 2. Intervention précoce

Quelle que soit sa forme finale, c'est-à-dire qu'il soit public ou privé, le régime de protection des consommateurs du secteur de l'assurance-vie doit prévoir un mécanisme d'intervention précoce. Par intervention précoce, on entend tout un éventail de mesures que pourrait prendre le BSIF et qui s'inscrivent entre les deux solutions qui s'offrent actuellement à lui, à savoir soit ne rien faire, soit demander au tribunal une ordonnance de liquidation aux termes de la *Loi sur les liquidations*.

Aux termes de la Loi, une société d'assurance de personnes est insolvable dans les cas suivants:

[...] elle n'a pas payé une réclamation non contestée découlant d'une police de la compagnie, ou une réclamation contestée, après jugement définitif obtenu par les voies juridiques régulières,

durant quatre-vingt-dix jours après l'offre d'une libération légale et valable et après qu'avis de l'omission de la payer a été donné au ministre.

(Alinéa 160.(1) a) de la *Loi sur les liquidations*)

Il faut du temps avant que le tribunal se prononce sur la demande d'ordonnance de liquidation, si bien qu'il risque de ne plus rien rester à l'actif au moment où l'ordonnance est finalement rendue. L'intervention précoce peut prendre des formes diverses allant d'une prise en mains pour sauver l'institution et permettre la poursuite de l'exploitation à l'organisation d'une liquidation ordonnée tandis que l'institution conserve une valeur nette positive.

C'est le BSIF qui déclencherait le processus. S'il constatait un problème grave, il irait demander à l'assureur s'il est prêt à participer à une opération de sauvetage. En plus d'un apport de capitaux, cela consiste à geler les créances de l'institution en difficulté pour éviter une ruée des créanciers et dépositaires, et donner ainsi le temps de trouver une solution permettant la poursuite de l'exploitation.

Une ruée sur une compagnie d'assurances commence par une multiplication des demandes de rachat anticipé de polices et contrats, ou des demandes de prêts adressées à la compagnie jusqu'à concurrence de la valeur de rachat de la police. Advenant une telle ruée sur les liquidités, la compagnie est forcée de vendre des éléments d'actif à rabais pour faire face à la demande immédiate. Si elle est obligée de brader ainsi, il n'y a aucune certitude que les éléments d'actif suffisent, à terme, à satisfaire toutes les obligations envers les assurés. Il est donc peu probable qu'une compagnie puisse rester solvable face à de telles pressions.

[...]

Pour toute institution financière, la confiance du public est une condition essentielle de la solvabilité. Peu d'institutions financières dans le monde peuvent survivre à une ruée sans le soutien soit de l'industrie soit du gouvernement. La Confédération n'avait ni l'un ni l'autre.

En l'absence, dans le système canadien, de mécanismes d'injection de liquidités pour les compagnies d'assurances, le conseil d'administration fut contraint d'adopter une résolution

autorisant le ministre à assumer le contrôle de la compagnie en vertu de la *Loi sur les sociétés d'assurances*.

N'eût été de ses difficultés de trésorerie, il aurait probablement été possible de former une alliance ou de constituer un consortium de sociétés d'assurance, ce qui aurait permis à la Confédération de rester solvable.

(M. Paul Cantor, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 16, 27 septembre 1994, p. 52)

Si la SIAP était une société d'État, elle pourrait être autorisée à puiser dans le Trésor pour réunir les fonds requis pour assurer la continuité de l'exploitation. S'il s'agissait d'un organisme privé, il faudrait que celui-ci ait les moyens de réunir des fonds et qu'il puisse participer à la mise en oeuvre de solutions permettant la poursuite de l'exploitation.

Si l'assureur estime qu'un sauvetage n'est pas possible, il faudrait que l'organisme de réglementation puisse envisager des mesures de redressement. Plusieurs témoins ont évoqué le processus établi dans certains États américains, et surtout celui du Michigan. (Voir un résumé de la procédure du Michigan à l'Annexe VI.) Un d'eux a rapporté des propos tirés d'un article de la revue *National Underwriter*.

«[...] un redressement peut s'effectuer de bien des façons. Lorsque vous faites une demande de redressement, vous avez beaucoup de marge, a-t-il ajouté.

Un redressement pourrait comporter une «liquidation, ordonnée» dans le cadre de laquelle actif et le passif des filiales américaines de La Confédération seraient liquidés séparément avec le temps.

D'un autre côté un redressement pourrait s'effectuer par la vente de toute la division américaine.

Une troisième solution serait que les responsables du redressement établissent un plan semblable à celui mis en place lors du redressement de la *Mutual Benefit*.

Cela consisterait, essentiellement, à encaisser les bénéfices des investissements, à les distribuer, à payer les dépenses et à reconstituer le portefeuille grâce aux bénéfices non répartis [...] en attendant que le déficit à l'origine du problème soit comblé.

(M. John McNeil, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 16, 27 septembre 1994, p. 86)



Le modèle américain en question permet à la personne chargée du redressement de modifier les contrats d'assurance de façon à les rationaliser et à permettre de retarder ou d'étaler les créances de la compagnie. Tout client qui retire ses fonds avant échéance subit une perte. Ceux qui acceptent de laisser leurs capitaux pour une plus longue période seront peut-être remboursés intégralement.

Ce qui se passe aux États-Unis, c'est que dans le cadre du processus de redressement, ils puisent dans les poches des associations garantes. [Une association garante est une organisation de compagnies d'assurance de personnes actives dans un État, laquelle perçoit des primes et indemnise les souscripteurs de contrat d'assurance en cas d'insolvabilité ou d'incapacité d'une compagnie membre.] Ils doivent être relativement sûrs de pouvoir rembourser ces associations sans quoi la liquidation est inévitable; cela revient en fait à emprunter de l'argent.  
(*Ibid.*, p. 86)

En fait, l'association garante fournit les capitaux d'appoint.

Les témoignages entendus ont convaincu le Comité que le BSIF doit pouvoir opter pour un plan de redressement à l'égard des compagnies d'assurance de personnes en difficulté. On manquait d'informations pour discuter en détail de cette solution, mais les témoins ont à plusieurs reprises affirmé que la procédure utilisée dans l'État du Michigan serait un bon point de départ.

*Recommandation 16:* Que le BSIF soit habilité à lancer une intervention précoce consistant soit en des mesures permettant la continuité de l'exploitation soit en un plan de redressement. Ces nouveaux pouvoirs pourraient aussi permettre de fermer une entreprise plus vite que les dispositions juridiques actuelles ne l'autorisent.

*Recommandation 17:* Que l'un des objectifs du régime d'assurance des produits de l'industrie des assurances de personnes soit de participer financièrement à une intervention précoce. Il faut nécessairement pour cela qu'il ait accès à des ressources financières suffisantes.

Un des sujets soulevés, la démutualisation, ne touche que les mutuelles d'assurances. L'un des principaux motifs de démutualisation est d'élargir la gamme des moyens de financement. Dans son rapport de 1992 sur la transformation des sociétés mutuelles au Canada, le Comité affirmait ceci:

Les règlements doivent permettre en particulier aussi bien la transformation d'une compagnie saine que d'une compagnie qui éprouve des difficultés de financement qui pourraient se révéler graves.

Lors d'une récente réunion de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, le surintendant des institutions financières a fait ressortir la complexité du processus de démutualisation qui prend actuellement jusqu'à 18 mois, ce qui est beaucoup trop pour une entreprise en difficulté qui a besoin d'une injection rapide de capitaux frais.

La principale chose exigée par les marchés financiers [pour qu'une démutualisation soit réussie] est un taux de rendement sur l'avoir des propriétaires équivalant à celui du marché. [...] Le rendement requis à l'heure actuelle serait de l'ordre de 12 à 15 p. 100 pour des entreprises financières établies. Une société qui a un tel rendement et peut espérer le maintenir devrait se transiger à sa valeur comptable ou à peu près. Une telle société pourrait attirer des capitaux frais sans diluer la participation de ses propriétaires actuels.

(M. James McSherry, Le rôle d'un courtier en valeurs mobilières dans une démutualisation, Notes pour un discours, sans date)

Il ressort de ces remarques qu'il serait extrêmement difficile pour une institution en difficulté de se démutualiser avec succès. Des travaux visant à mettre au point de nouveaux instruments, comme des actions privilégiées perpétuelles, pour élargir l'accès des sociétés mutuelles aux marchés financiers, se poursuivent. Le BSIF devra toutefois approuver de tels instruments.

Lors des audiences de l'automne, chacun s'entendait pour dire que la démutualisation est très complexe et ne permet pas d'obtenir des capitaux rapidement. C'est la répartition de l'excédent entre les souscripteurs de polices de classes différentes et de pays différents qui pose problème. Certains prétendent qu'il faudrait rendre le règlement qui régit ce processus plus spécifique. Selon le président de la Sun Life, la démutualisation repose sur

une fausse prémisse puisque les droits des souscripteurs de polices à se partager tous les excédents ne sont pas justifiés.

Comme la plupart des règles relatives à la démutualisation sont sous forme de règlements, il est plus facile de les modifier. L'accélération du processus se fait aux dépens des droits des souscripteurs.

**Recommandation 18:** Que les règlements relatifs à la démutualisation permettent aussi bien la transformation d'une compagnie saine que celle d'une compagnie qui éprouve des difficultés de financement susceptibles de s'aggraver; et que le processus soit simplifié.

### 3. Préoccupations du sujet de la SIAP

Un long débat s'est engagé sur la question de savoir si la SIAP devrait devenir une société d'État ou demeurer une organisation privée dont la structure, les objectifs et les pouvoirs seraient considérablement modifiés.

Dans son rapport de juin 1993, le Comité s'était penché sur plusieurs préoccupations précises à propos de la SIAP. Sur le plan du financement, la SIAP suit une procédure *a posteriori*: en cas de faillite, elle entend percevoir après-coup les fonds nécessaires au règlement de la faillite.

Le Comité estime essentiel que la SIAP adopte dans les plus brefs délais une méthode efficace de financement *ex ante*.

Autrement dit, le Comité recommandait que la SIAP constitue une caisse sur laquelle elle prélèverait les fonds nécessaires en cas de faillite. Le Comité avait également fait observer ce qui suit:

Le cadre de fonctionnement actuel de la SIAP engendre, dans un marché nettement national, des disparités régionales.

La SIAP a donné suite à ces deux préoccupations du Comité.

Des inquiétudes furent exprimées, au cours des audiences tant du printemps que de l'automne 1994, au sujet de la structure administrative actuelle de la SIAP. Des représentants d'entreprises siègent à son conseil d'administration alors que la SIAP doit prendre des décisions d'une importance critique à l'égard de leurs concurrents. Cela crée un conflit d'intérêts pour des personnes à qui on demande de servir, en même temps, une société qui cherche à réaliser des profits dans un contexte extrêmement compétitif et une organisation dont



le but est de préserver la stabilité de l'industrie dans son ensemble. Les données dont ont besoin les membres du conseil de la SIAP pour prendre des décisions clés comprennent nécessairement des informations névralgiques au sujet de concurrents. On hésite donc souvent à les fournir.

Les changements apportés jusqu'ici à la SIAP constituent un pas dans la bonne direction, mais ne vont pas assez loin. D'autre part, le Comité se demande sérieusement dans quelle mesure la SIAP peut être efficace si elle n'est pas intégrée à l'appareil de réglementation -- c'est-à-dire si elle ne participe pas aux consultations régulières avec le BSIF, le ministère des Finances et la Banque du Canada -- comme la SADC.

L'ancien surintendant a parlé des communications entre le BSIF et la SIAP:

Tous les membres de la SIAP ont renoncé à la confidentialité, c'est-à-dire que la SIAP peut s'adresser à l'organisme de réglementation, moi-même ou mon homologue à Québec, par exemple, pour obtenir des renseignements. La direction de la SIAP a accès à cette information.

Récemment, la SIAP a élargi son conseil de manière à inclure quatre ou cinq administrateurs indépendants qui n'ont pas d'affiliation au sein de l'industrie. Nous les avons rencontrés quelques fois aux réunions d'un comité des opérations pour discuter des établissements qui nous intéressent, la condition étant que tout le conseil d'administration de la SIAP ne soit pas mis au fait des renseignements à ce moment précis. La structure de communication est donc en place.

Il y a un processus en place pour les cas où un établissement connaît des difficultés. Dans le cas de La Souveraine, par exemple, il a fallu s'en remettre au conseil en entier. [...] Des mesures convenables ont été prises, à mon avis, et le système a bien fonctionné, grâce à la collaboration. Bien sûr, c'était une petite entreprise, et ce n'était peut-être pas la même dynamique qui était en jeu, pour une large part.

(M. Michael Mackenzie, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 10, p. 36)

Cette situation n'est pas de nature à inspirer confiance. En outre, les événements récents qui ont entouré les difficultés financières de La Confédération montrent à quel point une réforme s'impose.

Dans l'ensemble, enfin, la SIAP ne fait pas bonne figure lorsqu'on la compare à d'autres régimes d'indemnisation d'assurance-vie des États-Unis et du Canada sur trois points importants:

- (1) Bien que les garanties offertes par la SIAP soient à peu près équivalentes à celles des autres régimes, ses primes sont relativement basses.
- (2) Contrairement aux régimes du Royaume-Uni et des États-Unis, la SIAP n'est pas habilitée à participer pleinement à la recherche de solutions qui permettraient aux établissements en difficulté de demeurer en exploitation. L'expérience porte à croire que cela peut aider à réduire le coût du règlement final en facilitant les fusions et acquisitions.
- (3) Avec la faillite de La Confédération et la possibilité d'autres faillites à l'avenir, le régime canadien d'indemnisation de l'assurance-vie sera probablement mis sérieusement à l'épreuve au cours des prochaines années. Il ne semble pas que la SIAP puisse, avec le système actuel, offrir une protection suffisante aux détenteurs de polices ou les protéger de façon aussi efficace que les régimes d'autres pays que nous avons examinés.

(David Walker, *Overview of Life and Health Insurance Industry Compensation Plans in the United States, Canada and the United Kingdom*, 1994, p. 3, annexe VII)

#### 4. La SIAP: Ce qu'en pensent les assureurs de personnes

Des représentants de l'industrie de l'assurance ont fait valoir, au cours des audiences du printemps, que le régime de la SIAP «sans être parfait, est efficace et l'industrie travaille avec acharnement et créativité à le consolider et à l'améliorer en tenant compte de l'expérience acquise». (Mark Daniels, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, fascicule n° 14, 23 juin 1994, p. 36) (Les opinions formulées par l'industrie sur le fonctionnement de la SIAP se trouvent à l'annexe VIII.)

Ces représentants n'étaient toutefois pas satisfaits de l'équilibre concurrentiel entre les institutions financières canadiennes. Selon le président de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, les produits financiers ne sont pas tous «sur un pied d'égalité».

[...] D'après nos propres estimations, du moins en ce qui concerne les sociétés de fiducie, près de la moitié des dépôts assurés par la SADC sont du type dépôts à terme et n'ont donc aucun lien direct avec le système des paiements, au sens où ces effets à terme ont relativement peu à voir avec le système, en comparaison des dépôts avec privilège de chèques, par exemple.

De plus, ces instruments qui servent à accumuler du capital font directement concurrence aux rentes différées et aux REER [...] dont notre industrie tire la moitié de ses revenus de primes.  
(*Ibid.*, p. 36)

L'argument fondamental invoqué c'est que les épargnes placées dans les compagnies d'assurance de personnes ont droit à la même qualité de protection que celles qui sont confiées aux institutions de dépôt. C'est la nature du produit, et non pas l'établissement, qui devrait déterminer l'admissibilité à la protection. L'industrie devrait financer le régime tout comme les institutions de dépôt financent celui de la SADC. L'industrie des assurances de personnes prétend toutefois que les institutions de dépôt jouissent d'un avantage concurrentiel s'il n'y a pas de SIAP publique. Elle a donc demandé que la SIAP soit autorisée elle-aussi à emprunter sur le Trésor.

Au sujet de l'ouverture par le gouvernement fédéral d'une ligne de crédit en faveur de la SIAP ou de tout autre organisme qui lui succéderait, l'ancien surintendant a dit:

Si l'on peut faire appel au Trésor, même pour une question de liquidités, je ne vois pas en quoi cela est compatible avec un programme d'indemnisation du secteur privé.  
(M. Michael Mackenzie, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 10, 14 juin 1994, p. 37)

Le Comité partage entièrement l'avis du surintendant.

L'industrie des assurances de personnes s'est cependant ravisée après les audiences de septembre-octobre. Dans la lettre qu'il adressait au président du Comité le 21 octobre (voir l'Annexe XI), le président de l'ACCAP, M. Garneau, indiquait que l'ACCAP souhaite toujours une société d'État pour assurer la protection des consommateurs dans l'industrie des assurances de personnes. Cette attitude est motivée surtout par l'importance d'avoir un régime de protection des consommateurs qui dispose des ressources voulues pour



mettre en oeuvre des solutions permettant la continuité de l'exploitation des compagnies en difficulté. Le Comité estime cependant que, après une restructuration partielle, la SIAP sera en mesure de mobiliser des capitaux considérables sur les marchés financiers privés et pourra participer à de telles opérations si elle subit les changements appropriés et si le BSIF est habilité à communiquer les renseignements dont il dispose.

La deuxième raison qu'il évoque est que le statut de la SADC, en tant que société d'État, donne un gros avantage concurrentiel aux institutions de dépôt à l'égard des produits de l'industrie des assurances de personnes qui entrent en concurrence directe avec ceux des institutions de dépôt. Le Comité rejette cet argument. En 1992, les compagnies d'assurance de personnes ont obtenu, à l'issue de la réforme législative, le droit d'acheter ou de créer des filiales habilitées à accepter des dépôts. Les compagnies d'assurance-vie peuvent se prévaloir de la protection de la SADC à l'égard de ces produits qui font concurrence à ceux des institutions de dépôt en les mettant en vente par le biais de ces filiales.

En ce qui concerne les produits qui ne concurrencent pas directement ceux des institutions de dépôt, les produits «d'assurance», le Comité a été convaincu par les témoignages entendus, dont certains émanaient des porte-parole des assureurs, qu'il serait impossible de diviser ces produits et d'en faire assurer l'élément épargne par la SADC et l'élément assurance par un autre organisme. Le Comité pouvait soit recommander la création d'une autre société d'État, soit recommander que les choses soient laissées en l'état. La première solution créerait une certaine injustice étant donné qu'une société d'État assurerait des produits qui ne sont pas offerts par les institutions de dépôt. L'extension d'une garantie publique à ces instruments favoriserait indûment le secteur des assurances de personnes.

##### 5. La SIAP: Ce qu'en pense le Comité

Le Comité a examiné trois modèles de régimes de protection des consommateurs pour l'industrie de l'assurance-vie: le régime actuel, une société d'État, et un organisme privé établi par voie législative. Après de longues discussions, le Comité a opté pour la troisième solution.

Le Comité a rejeté le régime actuel. Bien que l'industrie des assurances de personnes soit robuste et qu'elle se soit, de manière générale, bien tirée d'affaire dans le cas

des trois faillites, Les Coopérants, Société mutuelle d'assurance-vie, La Souveraine et La Confédération, des améliorations sensibles au régime actuel s'imposent, notamment:

- (1) des changements à la régie d'entreprise afin d'assurer l'indépendance du conseil d'administration et la représentation du grand public à ce conseil;
- (2) des dispositifs permettant au conseil d'obtenir de l'organisme de réglementation tout renseignement nécessaire pour participer à des mesures de maintien en exploitation et à des plans de redressement; et
- (3) le pouvoir de recueillir les fonds requis auprès des sociétés membres et d'emprunter sur les marchés financiers.

Le Comité croit que l'industrie aurait beaucoup de mal à effectuer seule ces changements.

Le Comité a aussi rejeté l'idée d'une société d'État en raison de l'objectif premier de l'assurance-dépôts qui consiste à protéger le système des paiements du Canada. Les faillites de compagnies d'assurance n'ont pas d'incidence directe sur le système des paiements. Du point de vue de la politique publique, il n'y a donc pas de raison de protéger les produits d'assurance de la même façon que les produits des institutions de dépôt.

Au demeurant, d'autres pays en sont arrivés à la même conclusion. Les États-Unis et le Royaume-Uni, par exemple, ont établi des régimes d'assurance-dépôts qui peuvent emprunter du gouvernement, possibilité que n'ont pas les régimes de protection des produits d'assurance.

Enfin, le Comité rejette le troisième argument invoqué pour réclamer une société d'État, à savoir que l'organisme de protection des acheteurs de produits d'assurance de personnes doit pouvoir emprunter sur le Trésor (parce que la SADC le peut), estimant qu'un régime adéquat de protection couvrant les produits des compagnies d'assurance de personnes comme celui qui est décrit ci-dessous peut emprunter l'argent dont il a besoin sur les marchés financiers privés.

Le Comité estime en outre que le gouvernement ne doit intervenir dans la protection des clients des compagnies d'assurance de personnes qu'après que toutes les autres solutions du ressort du secteur privé auront été essayées et auront échoué. Il est convaincu que l'industrie des assurances de personnes a les moyens de résoudre ses propres problèmes d'assurance et il est d'avis qu'elle ne doit pas présupposer qu'elle peut emprunter sur le Trésor

ou bénéficier de garanties du gouvernement à l'égard des sommes empruntées sur les marchés financiers privés.

Le Comité convient cependant qu'on a besoin d'un organisme qui aurait accès aux renseignements concernant les compagnies en difficulté et qui aurait le pouvoir et les ressources nécessaires pour appliquer des mesures assurant la continuité de l'exploitation. La meilleure façon de garantir que le régime de protection des clients des compagnies d'assurance de personnes dispose de ces instruments consiste à faire instituer un régime légiféré.

Le principal motif justifiant l'adoption d'un régime légiféré pour l'industrie des assurances serait la protection du consommateur. Il serait également primordial, selon moi, d'avoir un mécanisme efficace pour faciliter une gamme de solutions allant de la continuité de l'exploitation à des solutions plus douces, lorsqu'il y a lieu, en prévision d'une éventuelle rationalisation de l'industrie. Toute décision visant à favoriser cette orientation devrait s'appuyer sur ces deux grands objectifs.

Bien entendu, la question de la mise en oeuvre d'un véritable régime appuyée par l'État a des répercussions à long terme, en matière de concurrence, pour l'industrie des assurances par rapport aux institutions de dépôts, et des répercussions sur les risques que présente le secteur [...]

Si des changements devaient être apportés aux dispositifs actuels, une des options serait de suivre l'exemple d'un certain nombre d'associations de garantie d'États américains ou de la Commission de protection des souscripteurs du Royaume-Uni. Cela consiste essentiellement à entourer d'une structure législative des aspects de la SIAP comme l'établissement des niveaux de cotisations et de lui donner accès, en vertu de la loi, aux renseignements recueillis sur l'état de santé des institutions.

Il faudrait que toute nouvelle entité soit en mesure d'orchestrer des solutions de maintien en exploitation, lorsque de telles solutions existent et sont moins coûteuses qu'une liquidation pure et simple, ce que la SIAP ne permet pas pour l'instant.

Il est fort probable que cela s'accompagnerait de changements à la structure administrative de la SIAP. La SADC possède tous ces attributs, tout comme les organismes auxquels je viens de faire allusion. Ces pouvoirs sont nécessaires, selon moi, pour intervenir à l'égard des entreprises en difficulté financière au-delà de la simple indemnisation des souscripteurs.



Il faudrait, pour aller au-delà de ce modèle, deux autres changements. [...]

Le premier consisterait à légiférer le droit inconditionnel des souscripteurs à des indemnités en vertu du régime. Ce n'est pas le cas avec la SIAP pour l'instant, mais ce l'est avec la SADC. Le deuxième changement accorderait une garantie de l'État ou l'accès aux emprunts publics. Cela renforcerait l'aptitude de l'entité à faciliter une restructuration et la rendrait en tout point semblable à la SADC.

Cela soulève évidemment un grand nombre de questions. Si, par exemple, l'un des buts est de protéger les souscripteurs et de créer un mécanisme permettant de trouver des solutions de maintien en exploitation lorsque la situation s'y prête, il faut adopter une structure qui soit efficace. Étant donné la liquidation de La Confédération, qui pourrait prendre des années, il pourrait être difficile à court terme, au sein de l'industrie vu le niveau actuel des primes, de constituer un fonds tenant lieu de réserve, d'où le besoin d'avoir accès à des sources de financement. L'un des aspects à examiner, si l'on décidait de créer un mécanisme par voie législative, serait le barème des primes puisque, selon certains, le niveau des primes pratiqué par la SIAP n'est pas directement comparable à celui des institutions de dépôts pour des produits de même nature.

Il est fort possible, en outre, que le niveau des indemnités promis actuellement ne soit pas possible, auquel cas la création d'une société d'État avec l'appui financier du gouvernement pourrait exiger un rajustement des indemnités.

Plus on avance, dans la gamme des possibilités, vers une garantie ou le financement par l'État, plus le niveau global d'intervention de l'État dans la gestion de l'institution augmente.

[...]

Des liens existent peut-être aussi avec le système d'assurance-dépôts en général et la possibilité de réduire ou d'adapter le niveau des indemnités de pair avec l'extension de la protection de l'État aux polices d'assurances et aux rentes.

(M. Nick LePan, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 19, 4 octobre 1994, p. 8 à 10)

*Recommandation 19:* Que le gouvernement dépose un projet de loi visant à créer un Fonds de protection des souscripteurs de polices d'assurance de personnes.

Le Comité sent que la structure et les pouvoirs de ce Fonds suscitent beaucoup d'intérêt au sein du public. Le gouvernement devrait donc spécifier ces caractéristiques fondamentales du Fonds. Il est toutefois dans l'intérêt de l'industrie, à l'égard du fonctionnement effectif de l'organisme, de s'assurer que tout fonctionne sans heurt. Comme les témoins de l'industrie des assurances l'ont indiqué, la SIAP procède à certaines améliorations, comme l'imposition de normes des pratiques financières à ses membres. Le Fonds devrait aller plus loin dans ce sens.

*Recommandation 20:* Que le Fonds de protection des souscripteurs de polices d'assurance de personnes dont on propose la création soit composé de neuf membres, dont cinq administrateurs indépendants nommés par l'industrie des assurances. Par administrateurs indépendants, nous entendons des personnes qui ne font partie ni de la direction ni du conseil d'administration d'une compagnie ou qui ne travaillent pas comme experts-conseils dans le secteur de l'assurance. Le gouvernement devrait nommer trois des membres du Fonds. Le surintendant des institutions financières devrait être membre d'office du Fonds. Tous les administrateurs nommés par l'industrie devraient connaître à fond les procédés, procédures et questions qui concernent le secteur des assurances de personnes, et être en particulier bien au fait de l'évaluation et de la gestion des risques.

*Recommandation 21:* Que le Fonds soit habilité à fixer le montant des contributions des entreprises membres et à mobiliser des capitaux pour répondre en temps voulu aux besoins de liquidités qui pourraient survenir.

Ce pouvoir du Fonds, combiné au pouvoir que l'on propose de conférer au surintendant d'imposer un blocage sur les liquidités d'une institution en difficulté pendant que l'on s'efforce de trouver une solution permettant la continuité de l'exploitation ou d'élaborer un plan de redressement, garantira aux clients de l'institution en question et aux investisseurs que l'on peut éviter un mouvement de retrait massif des dépôts et que l'organisme de réglementation et le Fonds auront l'occasion de tenter une opération de sauvetage.

**Recommandation 22:** Que le gouvernement apporte les modifications appropriées aux lois et aux règlements pour permettre au BSIF de communiquer des renseignements au Fonds lorsque nécessaire et de le faire participer aux mesures prises pour permettre la continuité de l'exploitation ou effectuer un redressement.

Cette solution a l'avantage de clarifier la structure initiale et les pouvoirs du Fonds d'y faire représenter les intérêts du public, et de rendre l'industrie responsable du financement du régime et du choix de la majorité des membres du conseil d'administration. De plus, le Comité considère comme extrêmement important que le Fonds puisse compter sur des administrateurs nommés par l'industrie et connaissant à fond le fonctionnement du secteur des assurances de personnes, de même que les problèmes qui lui sont particuliers, notamment en matière d'évaluation et de gestion des risques. Comme dans le cas de la SADC, les provinces auraient la possibilité de se désister et de créer leur propre organisme provincial.

Le Comité signale enfin qu'il serait intéressant d'examiner comment le régime envisagé pour protéger les clients de l'industrie des assurances de personnes pourrait s'appliquer aux clients des institutions de dépôt.

#### **SECTION 4: LA DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS SUR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES ET LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION**

La présente partie du rapport porte sur la question fondamentale de l'information. Presque tous les témoins, quels que soient leur provenance ou leur point de vue sur des questions plus controversées, ont affirmé qu'il était essentiel, pour réduire le coût des faillites d'institutions financières, de disposer de renseignements clairs, à jour, pertinents, faciles à comprendre et faciles à se procurer sur les institutions financières, sur le processus de réglementation et sur les régimes d'assurance qui protègent les clients de ces institutions. En règle générale, les sujets abordés dans la présente section s'appliquent également aux institutions de dépôt et aux compagnies d'assurance de personnes.



On traite ci-dessous de diverses questions relatives à la divulgation d'informations, à savoir:

- la qualité de l'information
- la vérification
- les nouvelles techniques d'analyse
- la divulgation d'informations par les institutions financières
- les questions de divulgation concernant spécifiquement l'industrie des assurances de personnes
- la sensibilisation du public à l'assurance-dépôts et au régime qui protège les clients de l'industrie des assurances de personnes
- l'information sur le processus de réglementation

#### A. La qualité de l'information

Il est essentiel que ceux qui font affaire avec les institutions financières disposent de renseignements exacts, à jour, pertinents et faciles à comprendre à leur sujet pour pouvoir prendre des décisions éclairées.

L'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) a dit qu'il travaillait actuellement à l'élaboration de normes en la matière en collaboration avec les organisations compétentes. (On trouvera à l'Annexe X une description du travail de l'ICCA sur ce sujet.)

M. Rutledge et M. Murray de l'ICCA ont abordé une question importante: ce à quoi doivent s'attendre les usagers d'états financiers.

De toute évidence, une activité considérable règne dans le secteur de la divulgation de l'information, mais [...] je tiens à souligner que l'opinion émise par le vérificateur, autrement dit l'opinion que les états financiers donnent une information fidèle à tous les points de vue, n'atteste pas la santé financière.

[...] Dans le cas d'une entité qui éprouve des difficultés financières, tant que les états financiers reflètent clairement la situation financière et les résultats d'exploitation, on dit que l'opinion du vérificateur est «sans réserve».

(M. Graeme K. Rutledge, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 12, 21 juin 1994, p. 8)

Je dirais, en ce qui concerne l'objet des états financiers et le but de notre examen, que l'on comprend de toute évidence mal notre rôle.

Il est important de bien comprendre [...] qu'un état financier est un rapport ponctuel. Il est très important pour les utilisateurs des états financiers d'avoir, en premier lieu, un rapport qui leur donne une idée de la situation financière d'une institution financière à un moment donné, ainsi que de ses résultats d'exploitation sur une base historique.

Il est aussi très important que les utilisateurs et d'autres personnes puissent avoir d'autres renseignements à partir desquels évaluer s'il est sûr d'investir dans une institution financière et si elle pose des risques en particulier.

Toutefois, il est important de comprendre que le rapport de vérification des états financiers donne une idée de la situation financière à un moment donné, et que notre rôle consiste à conférer de la crédibilité aux renseignements présentés par la gestion dans ces états financiers. (Le soulignement est de nous.)

Ce qui arrive, c'est que les organismes de réglementation se préoccupent de plus en plus de la santé des institutions financières, et que nous en sommes venus à les aider en ce sens en faisant rapport, dans le cadre de la vérification des états financiers, de toute transaction ou situation, qui, à notre avis, devrait être portée à leur attention.

[...]

Nous jouons à cet égard un rôle de plus en plus grand, mais il est venu s'ajouter en fait à notre rôle premier, qui consiste à faire rapport des états financiers dans une perspective historique.

(M. Ian A. Murray, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 12, 21 juin 1994, p. 13-14)

Les mesures législatives régissant les institutions financières à charte fédérale qui sont entrées en vigueur en 1992 portent que:

Le ou les vérificateurs de la banque établissent, à l'intention du premier dirigeant et du directeur financier, un rapport portant sur les opérations ou conditions portées à leur attention et qui sont

dommageables pour la bonne santé de la banque et, selon eux, nécessitent redressement [...] (paragraphe 328(1) de la *Loi sur les banques*. Des dispositions identiques figurent dans la *Loi sur les sociétés d'assurances* et la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*.)

Le Comité considère la question de la bonne santé comme une importante responsabilité des vérificateurs et non comme une question accessoire qui s'ajoute à leur rôle premier, pour reprendre les termes de M. Murray.

Parmi les questions de qualité des données qui a beaucoup retenu l'attention figure celle de l'évaluation exacte de l'actif. L'évaluation de l'actif revêt une très grande importance pour la santé d'une institution financière. Selon M. Reuber, le moins qu'on puisse dire c'est que la majeure partie des institutions qui se retrouvent dans de mauvais draps ne sont pas particulièrement douées pour ce genre d'exercice (Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 5, 28 avril 1994, p. 15).

Étant donné que le BSIF et la SADC ont tendance à se montrer beaucoup plus prudents que les institutions financières elles-mêmes dans leurs évaluations, les avis diffèrent quant à la santé d'une institution financière. Il y a une grande différence entre valeur d'exploitation et valeur de liquidation.

*Recommandation 23:* Que l'on améliore sensiblement les normes relatives aux déclarations financières en ce qui concerne la clarté de leur présentation. Il est important que les vérificateurs, le Bureau du surintendant des institutions financières, la Société d'assurance-dépôts du Canada et les institutions concernées collaborent à l'élaboration de ces normes et veillent à ce que l'information soit divulguée rapidement et soit facile à se procurer. Ces normes doivent permettre une évaluation exacte de l'actif.

## B. La vérification

Certains témoins ont aussi parlé de la fonction de vérification. M. Don Leslie, président du Fonds canadien de protection des épargnants (qui protège les clients des maisons de courtage de valeurs membres du Fonds en cas d'insolvabilité d'une entreprise membre), estime que les vérificateurs font un bon travail de fond, mais il formule de graves réserves au sujet de la qualité de l'exécution de la fonction de vérification.

Il y a environ 10 ans, j'ai terminé une grande étude sur l'importance relative, pour le compte de l'ICCA. J'ai trouvé une



-faute de documents portant sur des problèmes tels que le gâchage des prix, etc.

À ce moment-là, j'en ai déduit que ce phénomène pouvait avoir trois résultats possibles.

Un, une amélioration de l'efficience de telle sorte que l'on puisse obtenir le même niveau d'importance relative et d'assurance. J'y voyais un aspect positif, mais c'était peu probable.

Deux, les vérificateurs continueraient de faire le même travail, mais ils gagneraient moins d'argent, si bien que cette baisse des prix se répercuterait sur leur porte-monnaie.

Trois, et c'est le résultat le plus dangereux du point de vue de la confiance qu'a le public dans notre profession, les vérifications seraient moins approfondies pour compenser la baisse des honoraires et les utilisateurs des états financiers vérifiés auraient moins de certitude en ce qui les concerne. C'est bien ce qui s'est produit.

L'Ordre [des comptables agréés] du Québec, dans [une] étude sur les soumissions [Le rapport du Groupe de travail: Les appels d'offre et offres de service, L'Ordre des comptables agréés du Québec, octobre 1993] a précisé qu'il lui fallait prendre des mesures pour « protéger la réputation de la profession et garantir la protection du public ». C'est là l'élément clé. L'Ordre du Québec a également déclaré « redouter que les pressions du marché contribuent à l'érosion des normes ».

[...]

Les cabinets doivent souvent réduire leurs honoraires de moitié pour conserver leur contrat de vérification. Ce qui nous amène à la question suivante: continuent-ils de faire la même quantité de travail ou en font-ils trop? Je peux vous dire qu'il se fait peu de sur vérification.

Dans le cadre de nos examens, nous avons constaté que la quantité de travail effectuée par les vérificateurs est à ce point réduite qu'il faudrait un grand hasard pour qu'ils trouvent une erreur grave. Nous sommes d'ailleurs en train de réviser nos instructions de vérification pour mettre en place un cadre de

travail qui exigerait des vérificateurs qu'ils remplissent leurs tâches de façon plus objective.

(M. Don Leslie, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 12, 21 juin 1994, p. 39)

Le Fonds canadien de protection des épargnants envisage actuellement de rayer un grand cabinet d'experts-comptables de son groupe de vérificateurs en raison de la qualité inacceptable de son travail.

Dans quelle mesure la surveillance des vérificateurs des institutions financières est-elle efficace? Dans le secteur des valeurs mobilières, un processus assez détaillé d'examen des travaux des vérificateurs est en place. De plus, le FCPE introduira plus tard cette année un examen spécial auquel devront se soumettre, tous les cinq ans, ceux qui souhaitent faire partie du groupe des vérificateurs parmi lesquels les entreprises choisissent le leur. Il n'y aura pas de droits acquis.

*Recommandation 24:* Que les institutions de dépôt et les compagnies d'assurance de personnes envisagent d'adopter la procédure suivie par le Fonds canadien de protection des épargnants (l'organisme qui protège les clients des maisons de courtage de valeurs mobilières du Canada) pour surveiller, contrôler et choisir les vérificateurs de ses institutions membres.

### C. Les nouvelles techniques d'analyse

Des témoins ont parlé au Comité de certaines techniques nouvelles que l'on utilise pour analyser la santé des institutions financières. Des comités de gestion et des comités de surveillance devraient encourager l'élaboration et l'adoption de techniques nouvelles qui leur permettraient de mieux contrôler la santé à long terme des institutions financières.

Les représentants de l'ICCA ont indiqué que les vérificateurs utilisaient de plus en plus la section discussion des rapports annuels pour y évaluer l'incidence de diverses variables, comme les faits nouveaux observés sur les marchés des changes, sur l'avenir de l'institution.

La SADC est en train de mettre au point un système de données et une série de modèles afin que les responsables puissent effectuer des simulations pour examiner l'incidence de facteurs comme l'état du marché immobilier sur le bilan de diverses institutions.

Les représentants de l'Institut canadien des actuaires ont laissé entendre que la technique d'analyse des risques qu'ils utilisent pour les compagnies d'assurance, l'examen dynamique de la solvabilité (qui consiste essentiellement à examiner l'incidence de divers scénarios sur les réserves mathématiques dont a besoin une compagnie d'assurance), pourrait s'avérer fort utile pour les institutions financières.

À l'heure actuelle, nous avons constaté que si un actuaire veut faire une analyse convenable des compagnies d'assurance qui possèdent des sociétés de fiducie, il doit faire une analyse des sociétés de fiducie affiliées. En vertu de la nouvelle loi, notre rôle est aussi relativement nouveau, donc, nous commençons à peine à examiner comment les actuaires fonctionnent. Nous avons entrepris l'ébauche de certaines normes, et nos membres appliquent leurs connaissances et techniques de base au domaine des sociétés de fiducie afin de procéder à une telle analyse.  
(M. James A. Brierley, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 7, 26 mai 1994, p. 33)

L'examen dynamique de la solvabilité est une technique assez nouvelle que toutes les compagnies d'assurance-vie utilisent au Canada depuis 1992. Étant donné son caractère «prospectif», il vaudrait la peine d'examiner son applicabilité à d'autres institutions financières.

**Recommandation 25:** Que les institutions financières et le BSIF utilisent des techniques analytiques comme la simulation et l'examen dynamique de la solvabilité qui permettent de donner un aspect prospectif à l'examen de la solvabilité des institutions financières.

#### D. Divulgaration d'informations par les institutions financières

[...] j'aimerais parler de la plus grande transparence, question qui, aux États-Unis, serait considérée «sacro-sainte» [...] Comment peut-on être contre une plus grande transparence?

Cependant, il ne faut pas y voir une panacée [...]



(M. Ken Froewiss, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 20, 5 octobre 1994, p. 7)

Ce point de vue a bénéficié d'un appui universel durant les audiences de l'automne. En règle générale, les témoins estimaient que le déposant moyen n'avait ni le temps ni les connaissances nécessaires pour effectuer une étude approfondie des institutions financières auxquelles ils confient leurs épargnes.

Il est possible de se procurer une manne d'informations sur beaucoup d'institutions auprès des agences de notation privées. Cependant, la majeure partie des sociétés de fiducie sont de petites entreprises privées de sorte que les agences de notation s'y intéressent peu. Quelles sources d'information «externes» existent à leur sujet?

Le public ne dispose pas de renseignements clairs, à jour, pertinents, faciles à comprendre et faciles à se procurer sur la santé des institutions financières. Il serait en outre illusoire de penser que le consommateur est en mesure d'analyser cette information pour poser un tel jugement. Dans ce cas, le spécialiste indépendant (analystes professionnels, agences de notation) joue un rôle crucial. Ces intermédiaires doivent avoir accès aux données des institutions financières qui leur permettront de poser un jugement éclairé sur la «santé» de celles-ci. (Nous reparlerons plus bas du rôle de l'intermédiaire.)

*Recommandation 26:* Que les données dont ont besoin les spécialistes (analystes professionnels et agences de notation) pour poser un jugement éclairé sur la santé d'une institution financière soient identifiées et divulguées dans les meilleurs délais. Le BSIF, les vérificateurs, les institutions financières et les spécialistes devraient se consulter pour déterminer les données à fournir. On ne doit pas divulguer de données qui révéleraient les stratégies d'une institution pour faire face à la concurrence ni qui compromettraient le caractère légitimement privé de certaines informations.

Le Comité s'attend que la consultation des usagers et des fournisseurs de données sera terminée au début de l'an prochain, et qu'il tiendra des audiences au printemps sur les résultats de cette consultation et sur les modalités de la divulgation des renseignements au public.

Le public peut se procurer une foule d'informations sur beaucoup d'institutions financières. Malheureusement, dans le cas de certaines institutions appartenant à un conglomérat, le public ne peut pas toujours se procurer des données désagrégées. Dans ces cas là, les seuls états financiers publiés contiennent des renseignements consolidés sur la société mère et ses filiales. Par conséquent, il est impossible de produire des rapports de recherche portant sur les risques inhérents à chaque entité.

**Recommandation 27:** Que les données dont ont besoin les spécialistes (analystes professionnels et agences de notation) pour porter un jugement éclairé sur la santé d'une institution financière au niveau de l'entreprise individuelle soient divulguées.

#### 1. Les questions de divulgation concernant spécifiquement l'industrie des assurances de personnes

Certaines observations portaient spécifiquement sur le secteur des assurances de personnes. Il serait opportun de divulguer davantage d'informations sur les compagnies d'assurances de personnes, lesquelles ont toujours été assujetties à des contraintes moindres en la matière que celles visant les institutions financières.

On a longuement parlé de l'utilité des renseignements qui figurent sur les déclarations annuelles soumises par les compagnies d'assurance (BSIF-54). Ces renseignements servent essentiellement aux spécialistes. Dans la plupart des cas, les agences de notation poussent l'analyse des compagnies bien au-delà des renseignements ainsi recueillis.

On s'est par ailleurs interrogé sur la qualité des données recueillies au moyen du formulaire 54 du BSIF: si le formulaire est bien rempli, s'il existe un système de recoupement, et ainsi de suite. Les fonctionnaires du BSIF ont dit que le BSIF faisait des recoupements pour vérifier la cohérence des données et que les données seraient bientôt disponibles sur support électronique.

**Recommandation 28:** Que le BSIF s'assure que les données fournies au moyen de la déclaration réglementaire annuelle des assureurs (BSIF-54) sont claires et d'excellente qualité et que le BSIF donne au public accès à ces données.

Dans une lettre qu'il a envoyée au Comité après sa comparution, M. McSherry, un spécialiste du marché financier, a dit qu'on ne pouvait pas se procurer au Canada de renseignements sur les propriétés hypothéquées. Selon lui, il peut arriver qu'un débiteur hypothécaire continue d'effectuer ses versements bien que le revenu tiré de l'immeuble ne couvre pas les paiements [...] Si le prêteur était mis au courant de la situation plus tôt, il serait possible de prendre des mesures correctives plus rapidement. Par ailleurs, les autorités disposeraient d'une meilleure base de renseignements pour juger de la qualité des portefeuilles d'hypothèques». (M. James McSherry, lettre au greffier du Comité, 12 octobre 1994)

**Recommandation 29:** Que le BSIF détermine s'il serait possible d'exiger des débiteurs hypothécaires qu'ils fournissent aux prêteurs des renseignements à jour sur les biens hypothéqués.

La réserve fondamentale exprimée au sujet de la divulgation du MMRPCE (montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent, une mesure de la suffisance des capitaux) par compagnie avait trait aux abus possibles. Cette mesure du capital n'est pas un chiffre magique et est loin de donner une idée complète de la situation d'une compagnie d'assurance.

Il a été proposé d'obliger les compagnies d'assurance de personnes à se faire noter par un organisme figurant sur une liste approuvée par l'industrie des assurances et de rendre ces cotes compréhensibles. L'idée n'a pas soulevé grande opposition, mais plusieurs témoins ont fait remarquer que nombre d'agences de notation ne se sont pas illustrées par leur anticipation des problèmes qui ont frappé l'industrie des services financiers au cours des cinq ou six dernières années.

**Recommandation 30:** Que l'on n'oblige pas les compagnies d'assurance de personnes à de faire noter par des agences de notation.

Le nouveau surintendant des institutions financières, M. Palmer, a dit qu'il serait utile que le BSFI puisse commander à un actuaire indépendant un rapport actuaire sur toute compagnie d'assurance-vie qui l'inquiète. L'industrie n'y voit pas d'inconvénient, du moment que le surintendant exerce ce pouvoir de façon sélective comme il en a manifesté l'intention.



*Recommandation 31:* Que le BSIF soit habilité à commander à un actuaire indépendant un rapport actuariel sur une compagnie d'assurance-vie qui lui inspire des inquiétudes.

Une autre question soulevée ne vise que les mutuelles d'assurances. Comme celles-ci n'émettent pas d'actions, elles ne font pas l'objet des mêmes analyses que les sociétés cotées en bourse.

*Recommandation 32:* Que les mutuelles d'assurance soient amenées à divulguer les mêmes informations que les sociétés cotées en bourse.

#### E. Sensibilisation du public à l'assurance-dépôts et au Régime de protection des clients de l'industrie des assurances de personnes

Le président de la SADC s'est demandé si le public sait toujours où s'arrête l'assurance-dépôts.

Une des choses auxquelles nous devons veiller, et sur lesquelles nous nous concentrerons au cours de la prochaine année, c'est de mieux expliquer au consommateur ce que nous assurons et ce que nous n'assurons pas. La loi nous oblige à fournir cette information au consommateur. Nous élaborons actuellement un nouveau règlement pour clarifier la situation.

[...]

Il est important que le public sache clairement ce que la SADC protège et ce qu'elle ne protège pas. Dans certains cas, le secteur privé n'a pas beaucoup aidé à clarifier la situation. Il avait plutôt intérêt à ce que les choses restent vagues.

(M. Grant Reuber, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 5, 28 avril 1994, p. 25-26)

La surintendante adjointe des institutions financières a pour sa part indiqué que, selon un sondage récent:

Plus de la moitié des gens qui investissent dans des fonds communs de placement pensaient être assurés par la SADC.

(M<sup>me</sup> Suzanne Labarge, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 10, 14 juin 1994, p. 41)

La SADC a lancé, au coût de 10 millions de dollars entre 1989 et 1992, des campagnes de sensibilisation afin de mieux renseigner les consommateurs sur l'assurance-dépôts. Des sondages lui permettaient de savoir où se situaient les problèmes de perception de l'assurance-dépôts et ce que donnaient les campagnes de sensibilisation.

En 1993, après quatre années consécutives de campagnes d'information, le programme fut abandonné par mesure d'économie. Il est intéressant de noter qu'après la campagne de sensibilisation de 1992, le pourcentage des répondants sachant que la limite de protection est de 60 000 \$ passa, selon une enquête de suivi, de 31 à 52 p. 100. L'étude de 1993 a toutefois révélé que le chiffre était retombé à 37 p. 100.

Le président du Fonds canadien de protection des épargnants a indiqué que le FCPE est lui aussi mal connu.

Aujourd'hui, dans notre pays, on peut acheter des valeurs de 2 000 façons différentes, et nous en protégeons quelque 150. Nous avons connu de graves problèmes avec des non-membres, des courtiers de fonds communs de placement, des planificateurs et d'autres qui se sont procuré nos brochures, ou qui ont dit à leurs clients qu'ils étaient protégés. Des gens qui nous ont appelés pour nous dire qu'ils traitaient avec une entité donnée et qu'ils étaient en possession de notre brochure, alors que nous n'avons jamais entendu parler de l'entreprise avec laquelle ils transigeaient. Notre imprimeur nous a appelés pour nous faire savoir qu'il avait reçu une commande d'un groupe d'investisseurs qui voulaient faire imprimer nos brochures et qui, bien entendu, n'étaient pas couverts par nous. Nous croyons important que les investisseurs sachent quand ils sont protégés par nous et dans quelle mesure. Il y a beaucoup de malentendus au sujet de notre protection.

(M. Don Leslie, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 12, 21 juin 1994, p. 30)

Nous arrivons à la conclusion que le public ne sait pas trop quels investissements sont protégés ni comment ils le sont. Comme l'a indiqué le président de la SADC, il est souvent dans l'intérêt d'une institution à qui le public confie des fonds de ne pas dissiper cette incertitude. Il est pourtant clairement dans l'intérêt de l'organisme d'assurance et du public que les déposants sachent quels dépôts sont assurés et jusqu'à concurrence de quel montant.

Lors des audiences d'automne, le président de la SADC a déclaré au Comité que:

[...] la SADC a annoncé récemment une refonte de son règlement sur l'information des consommateurs. Nous ne ménageons aucun effort pour assurer que les déposants sont renseignés sur l'assurance-dépôts au point de vente. Nous avons certains principes. Le premier est que le déposant puisse obtenir l'information au guichet de l'institution membre, ce qui n'est pas le cas actuellement. Des mentions positives figureront sur les documents. Les mentions négatives ne seront plus exigées par la loi. Nous exigeons aussi que les institutions fournissent la liste des effets assurés et que ces effets soient approuvés au préalable par la SADC.

[...]

Nous amorcerons sous peu avec les institutions des consultations au sujet de la refonte du règlement sur l'information des consommateurs.

(M. J.P. Sabourin, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 17, 28 septembre 1994, p. 61)

Les mesures prises par la SADC sont de nature à encourager le Comité qui a hâte d'en savoir plus long sur la refonte du règlement sur l'information des consommateurs.

*Recommandation 33: Que la SADC mette au point des façons efficaces de sensibiliser le public à l'assurance-dépôts afin que les gens sachent quelles institutions en font partie, quels instruments sont assurés et dans quelle mesure ils le sont. Il importe à cet égard de trouver un moyen efficace de déterminer dans quelle mesure les gens sont renseignés et d'évaluer l'efficacité des campagnes de sensibilisation.*

Malgré le peu de témoignages entendus sur la sensibilisation du public à la SIAP et aux produits que celle-ci assure, le Comité juge important que l'on diffuse de l'information pour que les gens sachent quels produits de l'industrie des assurances de personnes sont couverts, par qui, et quel est le montant de la couverture.



*Recommandation 34:* Que l'organisme chargé de protéger les clients de l'industrie des assurances de personnes mette au point des façons efficaces d'informer le public des produits qui sont assurés et du montant de la couverture. Il importe à cet égard de trouver un moyen efficace de déterminer dans quelle mesure les gens sont renseignés et d'évaluer l'efficacité des campagnes de sensibilisation.

Le président de la SADC a apporté, enfin, une réserve importante à l'idée d'exiger la divulgation de plus d'informations.

[...] un supplément d'information ne donne des résultats que si on est incité à y prêter attention. S'il n'y a aucune raison de s'inquiéter des institutions, le fait de communiquer plus d'information ne fait qu'augmenter les coûts pour les institutions visées.

[...]

Il me semble que vous devez produire un régime qui, tout en présentant des avantages et des inconvénients, crée au fond des incitations plus fortes. [...] Ce qu'il faut vraiment c'est un régime qui incite tout le monde à se soucier davantage des risques en cause. En soi, cela contribuera grandement [...] à réduire le coût de l'assurance-dépôts.

(M. Grant Reuber, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 19, 4 octobre 1994, p. 49,50)

## F. L'information sur le processus de réglementation

Tout comme les témoins s'entendaient pour dire que les institutions financières devraient mieux informer le public de leur situation, ils estimaient nécessaire de faire en sorte que l'information sur le processus de réglementation soit claire, compréhensible, facile d'accès et communiquée en temps opportun. Les institutions financières ont besoin de cette information pour être fixées sur ce qu'on attend d'elles et sur ce le BSIF est susceptible de faire si une institution ne répond pas aux attentes. Le public en a besoin afin de pouvoir tenir le BSIF et la SADC responsables de leurs actes ou de leurs omissions. (L'Annexe III décrit les pouvoirs législatifs et les mesures d'intervention dont dispose le BSIF.)

Selon la surintendante adjointe des institutions financières, le BSIF rendra publics, au début de 1995 sans doute, les critères utilisés pour déterminer si une intervention réglementaire donnée est appropriée ainsi que la nature des interventions susceptibles de se produire à divers moments (série de mesures progressives). Les mesures prises à l'égard de compagnies particulières ne seront pas rendues publiques.

**Le Comité prévoit recevoir des renseignements sur les critères précités du surintendant des institutions financières d'ici juin 1995.**

Le président de la SADC a mentionné en outre que, à l'égard des interventions précoces (décrites dans les sections portant sur la réduction des coûts des faillites d'institutions financières et de compagnies d'assurance de personnes) effectuées de concert avec le BSIF, il travaille en étroite collaboration avec le nouveau surintendant des institutions financières en vue de mettre au point une formule plus énergique.

Il s'agit essentiellement d'une méthode fondée sur des étapes et assortie de critères afin de déclencher diverses mesures si certains événements se produisent ou ne se produisent pas. Ces étapes iraient du tout début, lorsque nous ferions des mises en garde ou signalerions des dangers jusqu'à, après quatre étapes d'intensité croissante, l'intervention. Des lignes directrices seraient établies au fil de cette série progressive d'interventions [...] il y aurait une collaboration entre le BSIF et la SADC.

Un aspect très important est la nécessité de nous appuyer sur une base commune d'information et d'analyse. Cela peut paraître si évident que vous vous demandez pourquoi je prends la peine d'en parler. Pourtant, trouver une base d'information commune est un problème. Nous essayons de créer cette base à l'aide des banques de données, par exemple. Il y aurait aussi les étapes dont je viens de parler.

La première étape serait celle de la mise en garde; la deuxième, le rendement insatisfaisant; la troisième, celle du problème; et la quatrième, celle de l'intervention. La pression augmenterait sans cesse. Des critères seraient établis pour chaque étape et certaines mesures s'imposeraient à chacune. Il faudrait démontrer qu'il n'y a pas lieu de les prendre si jamais les mesures n'étaient pas appropriées. Autrement, elles s'appliqueraient automatiquement.

Nous travaillons en ce sens. Je suis toutefois d'avis que ce genre de mécanisme ne devrait pas faire l'objet d'une loi. Je pense qu'il faudrait en laisser les modalités aux organismes conservés pour qu'ils puissent l'adapter et le modifier en fonction de l'expérience acquise.

Un tel système est en train de s'installer. Il ne sera jamais parfait. Je ne prétends pas que nous aurons un système parfait dans deux ans. C'est un système qui évolue, mais il s'agit évidemment d'un moyen de nous assurer que le système de surveillance soit plus discipliné que par le passé.

Un autre trait saillant est la transparence. Il faudrait que les étapes, et les mesures à prendre à chacune, soient claires pour l'industrie, qu'elle connaisse les règles du jeu. D'autre part, dans la mesure du possible, chaque entreprise devrait savoir où elle se situe dans ce système; si elle figure sur la liste de surveillance, elle sera désignée comme telle et priée de prendre les mesures nécessaires pour corriger ce pourquoi elle s'y trouve. On continuerait bien sûr de suivre constamment l'évolution de la situation.

Voilà ce que je pense des interventions précoces. Il y a beaucoup à faire dans ce domaine et rien ne se produira automatiquement. Je crois que nous sommes, M. Palmer et moi, tout à fait d'accord sur ce plan général.

(M. Grant Reuber, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 19, 4 octobre 1994, p. 51)

Au sujet de la mise en commun d'informations par les organismes responsables de la structure régissant les institutions financières au Canada, le président de la SADC, M. J.P. Sabourin, a déclaré au Comité:

Les quatre organismes, soit le ministère des Finances, la Banque du Canada, le BSIF et la SADC, sont en train d'élaborer, par l'entremise d'un comité, une nouvelle série de rapports qui seront exigés de l'industrie. Nous avons terminé l'examen de tous ces rapports et les banques ont déjà commencé à les produire. Nous sommes en train de faire la même chose pour les sociétés de fiducie.

En ce qui concerne les bases de données communes, toutes les données obtenues sont maintenant centralisées à la Banque du



Canada. L'objectif consiste actuellement à avoir accès à cette banque de données afin que les organisations puissent fournir les rapports exigés. Nous travaillons donc à la création d'une base de données commune. Nous essayons de comprendre les besoins de chacun et de nous assurer qu'il n'y a pas de double emploi au niveau technologique, parce que la technologie évolue très rapidement.

(M. J.P. Sabourin, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 19, 4 octobre 1994, p. 57)

Il y aura donc un ensemble de rapports à produire pour les institutions financières et les données seront centralisées.

Le Comité voit d'un bon oeil les efforts déployés pour rendre le processus de réglementation clair et compréhensible et ne manquera pas d'examiner les progrès réalisés lors des audiences prévues en avril 1995. Il est d'une importance critique, pour rendre le processus clair et compréhensible, que le BSIF communique au fur et à mesure à tous les intervenants sur les marchés financiers les mesures progressives qu'il entend prendre à l'égard des compagnies en difficulté.

Pour ce qui est de ses attentes concernant le comportement de ses membres, la SADC a été très claire. Les institutions de dépôt savent parfaitement ce que les assureurs attendent d'eux. Un règlement établissant le Code des pratiques commerciales et financières saines de la SADC est entré en vigueur le 17 août 1993. Le code porte sur des éléments comme les évaluations de biens immobiliers, la gestion des liquidités, la gestion du risque de crédit et ainsi de suite.

Dans chacune des normes du Code, la SADC énonce les politiques, les pratiques et les critères de surveillance qu'à son avis chaque institution membre doit adopter et appliquer pour être en mesure de gérer et de contrôler ses affaires et ses risques de manière saine et prudente.

(Rapport annuel de la SADC, 1993, p. 17)

La SADC achève actuellement de mettre en oeuvre un programme complet d'évaluation du code selon lequel les institutions membres devront consulter la SADC et lui communiquer un rapport de conformité. Nous avons modifié notre démarche lorsque nous avons entrepris ce processus d'évaluation du code et nous exigeons désormais que les institutions membres déterminent elles-mêmes

dans quelle mesure elles observent le code. Le rôle de l'organisme de réglementation consistera à vérifier que l'institution se conforme au code et à communiquer ces renseignements à la SADC. [L'auto-évaluation est réservée à celles qui atteignent des seuils financiers. Les compagnies dont les résultats sont inférieurs devront présenter un rapport plus détaillé.]

[...]

Quant à notre processus d'évaluation du code, nous exigeons que le conseil d'administration et la direction déclarent par écrit que l'institution se conforme au code. La dérogation au code représente en réalité un risque accru pour la SADC et constitue un signe avant-coureur de problèmes éventuels.

[...]

En ce qui concerne le rôle clé du conseil d'administration, nous nous attendons à ce que ceux-ci portent une attention toute particulière à notre code. En cas de faillite d'une institution membre, la SADC a comme politique de réaliser une «autopsie» et d'examiner les rôles respectifs du conseil d'administration et de la direction. Les bilans sont généralement établis par les liquidateurs lorsqu'une institution fait faillite. La SADC a déjà intenté, par le passé, des poursuites contre des particuliers afin de recouvrer les montants qu'elle avait perdus et elle continuera de le faire à l'avenir.

(M. J.P. Sabourin, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 17, 28 septembre 1994, p. 56, 57)

L'industrie des assurances n'a pas encore, sur le plan des pratiques commerciales et financières saines, de code semblable à celui établi par la SADC pour les institutions de dépôt. Selon les représentants du secteur, un tel code, qui devrait entrer en vigueur en 1995, est en cours d'élaboration. Le code sera fondé sur celui de la SADC et adapté aux particularités de l'assurance-vie.

M. Thompson du Bureau du surintendant des institutions financières nous a parlé des attentes du BSIF.

Au cours de notre examen, nous nous assurons que de bons mécanismes de contrôle de la gestion sont en place, notamment dans les secteurs que vous mentionnez, les manuels d'assurance, les manuels des réclamations, etc. Nous avons donc des attentes en ce qui concerne les manuels ainsi que les pratiques et procédures établies par les compagnies dans une vaste gamme de domaines.

Nous n'avons peut-être pas communiqué ces attentes par écrit à l'industrie, mais nos attentes seraient d'un haut niveau au lieu de porter sur des situations précises qu'il serait normal de trouver dans chaque compagnie. Nous nous attendons à ce que chacune des compagnies réponde à nos attentes [...]

[...]

Je dois reconnaître que les manuels du BSIF ne sont pas aussi bons qu'ils le devraient dans ce domaine car nous ne pouvons pas nous en servir pour faire part à une compagnie d'assurance de ce que nous attendons d'elle.

(M. John Thompson, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 18, 29 septembre 1994, p. 17, 18)

M<sup>me</sup> Labarge a aussi traité de ce sujet:

Il existe une ligne directrice sur la gestion prudente d'un portefeuille; mais là encore, ce n'est qu'une ligne directrice.

Notre méthode, constamment révisée au cours des dernières années, est exposée dans divers documents dont certains ont été mis à la disposition de l'industrie, d'autres pas. C'est une documentation assez volumineuse car elle couvre tous les aspects de l'exploitation des compagnies. Encore en grande partie à l'essai, nous continuons de la peaufiner. Nous avons l'intention de finir par la rendre publique. Ce ne sera pas cependant pas encore fait lorsque nous comparaitrons à nouveau devant vous. (Il s'agit d'un processus continu.) Ainsi, nous avons travaillé avec l'industrie sur la façon dont nous évaluons le crédit. Notre mécanisme d'évaluation des prêts est déjà sorti. Nous sortirons d'autres choses, mais il s'agit d'un travail d'assez longue haleine. (M<sup>me</sup> Suzanne Labarge, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 18, 29 septembre 1994, p. 42)



L'objectif est de créer un mécanisme plus ouvert afin de permettre aux compagnies de comprendre en quoi consiste notre procédure d'examen, ce qu'elle comporte, ce que nous examinons, l'ampleur des risques que présentent, à notre avis, différents éléments de leur exploitation et comment nous examinons et évaluons ces risques. Nous voulons mettre cette information à la disposition de la compagnie intéressée afin qu'elle puisse mieux comprendre ce que nous faisons et la façon dont nous travaillons.

(M. John Thompson, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 18, 29 septembre 1994, p. 42)

**Le Comité appuie pleinement l'objectif du BSIF de rendre le processus de réglementation plus facile à comprendre. Le Comité attendra avec impatience que le BSIF l'informe au printemps de son code des pratiques commerciales saines et l'encourage à se fixer des dates-cibles pour produire ses documents.**

## SECTION 5: AUTRES RÈGLEMENTS VISANT LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Les témoins ont traité d'autres sujets qui n'ont pas suscité beaucoup de discussion soit parce qu'il y avait consensus sur la politique à suivre, soit parce qu'il s'agissait de questions complexes qui exigeraient, pour bien les examiner, d'autres audiences. La norme de la «personne prudente» et un certain nombre de questions relatives à la régie d'entreprise entraient dans la première catégorie et sont examinées ici.

### A. La norme de la «personne prudente»

L'article 465 de la *Loi sur les banques* porte que:

La banque est tenue de se conformer aux principes, normes et procédures que son conseil d'administration a le devoir d'établir sur le modèle de ceux qu'une personne prudente mettrait en oeuvre dans la gestion d'un portefeuille de placements et de prêts afin, d'une part, d'éviter des risques de perte indus et, d'autre part, d'assurer un juste rendement.

La norme de la «personne prudente» s'étend aussi aux compagnies de fiducie et aux compagnies d'assurance de personnes. Les lois régissant les institutions financières de

charte fédérale imposent des contraintes d'ordre général sur les investissements et des restrictions à l'égard des filiales et des participations au capital-actions, et limitent de façon générale les portefeuilles (limitation du montant total des intérêts à caractère immobilier, des valeurs mobilières).

Les témoins s'entendaient pour dire qu'il n'est pas dans l'intérêt du public d'établir des exigences rigoureuses concernant la répartition des investissements des institutions financières entre les diverses catégories d'actifs.

L'établissement de limites quantitatives précises place des restrictions qui ne sont probablement pas justifiées sur les mouvements de capitaux. Cela a pour effet d'orienter les capitaux vers des secteurs où il n'y a pas lieu de les investir ou, les compagnies s'arrachant les possibilités de placement afin de se diversifier, de faire baisser le coût des capitaux dans un secteur par rapport à un autre.

La plupart des témoins étaient favorable à la formule de la «personne prudente». C'est toutefois l'idée de la SADC d'établir des normes de qualité pour les catégories d'actifs comme l'immobilier et les valeurs mobilières qui fut retenue.

**Recommandation 35:** Que l'on ne réglemente pas de façon stricte la répartition des investissements des institutions financières entre les différentes catégories d'actifs.

## B. La régie d'entreprise

La régie d'entreprise est une question qui a suscité et continuera sans doute de susciter passablement d'intérêt dans l'entreprise et parmi les responsables de la politique gouvernementale. Il n'est donc pas étonnant que plusieurs aspects de la régie d'entreprise aient été soulevés au cours des audiences tenues en mai-juin et en septembre-octobre.

Parmi les thèmes abordés, signalons:

- les attentes quant au rôle des administrateurs et des comités de vérification;
- les pouvoirs du surintendant à l'égard de la nomination des membres des conseils d'administration;
- les rapports entre sociétés de portefeuille et institutions financières;
- la séparation des postes de chef de la direction et de président; et
- la nécessité d'avoir des administrateurs indépendants.

Chacun de ces thèmes est abordé ci-après, mais le Comité n'a pas pu, faute de témoignages suffisants, tirer des conclusions fermes au sujet des deux derniers.

Plusieurs témoins ont fait clairement ressortir que, quels que soient le personnel et le budget mis à sa disposition, le BSIF ne saurait, à lui seul, assurer une surveillance complète. Pour être efficace, le BSIF doit pouvoir s'appuyer sur les conseils d'administration des institutions financières, lesquels doivent être actifs, bien informés et capables d'anticiper. Il faut pour cela réduire le nombre des administrateurs, mais les choisir parmi des spécialistes et mieux les rémunérer.

Les comités de vérification des institutions financières sont particulièrement importants. Le BSIF procède régulièrement à un examen détaillé des dossiers de vérification de chaque institution financière, du système de gestion du risque bancaire, de certains prêts et risques, des méthodes de travail de l'institution, de la suffisance du capital, des liquidités, du rôle des conseils d'administration et ainsi de suite. Il présente un rapport au comité de vérification puis en examine le contenu avec lui. Le comité de vérification doit approuver la réponse de la direction au rapport.

Le BSIF exige que la direction de l'institution et le conseil d'administration participent à l'élaboration des stratégies et politiques adoptées par l'institution. La surintendante adjointe des institutions financières, M<sup>me</sup> Suzanne Labarge, nous a dit ce qui suit:

Il incombe réellement au conseil d'administration, et en particulier au comité de vérification, de veiller à ce qu'une institution ait une fonction d'inspection solide, indépendante et compétente. Cette fonction est assurée par des gens qui arrivent et qui regardent tout. Les services d'inspection coûtent entre 15 et 25 millions de dollars aux grandes banques qui dépensent par ailleurs 2 millions de dollars en frais de vérification. Nous leur coûtions environ un million.

S'il y a une chose sur laquelle l'on peut compter, c'est la fonction d'inspection. Le conseil d'administration peut exprimer clairement ses attentes en ce qui a trait à la qualité des gens ainsi qu'à l'indépendance des personnes qui assurent cette fonction.

Les agents de conformité, nouveau poste dont la création découle en grande partie des exigences de la loi et de diverses normes, forment un autre volet. Ici encore, un agent de conformité



indépendant et de niveau supérieur peut donner beaucoup d'informations au conseil quant à l'origine des problèmes et quant aux endroits où les gens s'acquittent de leur mandat législatif de façon peu rigoureuse.

Le troisième point, comme M. Mackenzie l'a mentionné, concerne la gestion du risque et les méthodes de contrôle d'une organisation. C'est, encore une fois, une question de structures qui assurent, parce que des gens revoient les décisions prises par d'autres, l'autonomie du processus d'examen. Ce sont là trois domaines où un membre du conseil devrait jouer un rôle, en particulier dans le cas d'une grande organisation; la situation est différente dans les petites entreprises. On peut ensuite se fier au travail de ces trois groupes.

(M<sup>me</sup> Suzanne Labarge, surintendante adjointe, BSIF, fascicule n° 10, 14 juin 1994, p. 23)

À la lumière des témoignages entendus au cours de l'année, le Comité tient à répéter et à mettre en évidence les observations formulées dans son rapport de 1993 à propos des comités de vérification:

Le Comité reconnaît [...] que le comité de vérification d'une institution financière a un rôle central à jouer dans le processus de surveillance. Les comités de vérification doivent être composés de personnes prêtes à prendre au sérieux leurs responsabilités. On ne peut attendre du vérificateur qu'il se substitue au comité.

Une autre suggestion, maintes fois entendue, consistait à distinguer les postes de président et de chef de la direction dans une institution financière. L'on a fait valoir que cela permet à la direction d'avoir quelqu'un avec lequel discuter de stratégie et de politiques. Un président qui n'a pas de fonctions de gestion peut aussi faire une «évaluation annuelle» du chef de la direction et poser des questions à la direction. Il est ressorti clairement par ailleurs qu'il faudrait que le président soit une personne qui a déjà dirigé une compagnie.

La nécessité d'avoir des administrateurs indépendants fut également soulevée. Ceux-ci seraient plus aptes, a-t-on fait valoir, à poser à la direction les questions qui la pousseront à se conformer au code des pratiques commerciales et financières saines.

Le nouveau surintendant des institutions financières a enfin proposé que le BSIF soit habilité à opposer un veto aux personnes nommées au conseil d'administration d'institutions en difficulté.

*Recommandation 36:* Que le BSIF soit habilité à destituer des membres du conseil d'administration d'une institution financière en difficulté et à opposer un veto à la nomination de certaines personnes. Il faudrait expliciter ce qu'on entend par une institution financière en difficulté, et les raisons qui peuvent motiver soit la destitution d'un membre du conseil d'administration, soit l'opposition d'un veto à une nomination au conseil.

Le Comité considère que les principes de la régie d'entreprise sont d'une importance critique pour la bonne gestion non seulement des institutions financières mais de toute société canadienne. Ces questions méritent d'être étudiées plus en profondeur qu'on ne la fait durant les audiences.

### 1. Les sociétés de portefeuille et leurs filiales non financières

Les entreprises, et en particulier les institutions financières, doivent évoluer dans un environnement extrêmement complexe. En raison des impératifs de la concurrence et des mesures réglementaires restrictives au niveau national et au niveau international, la meilleure structure est souvent le conglomérat ou une famille d'institutions apparentées selon des liens divers.

La structure la plus courante est la société de portefeuille propriétaire de filiales. Dans les cas des sociétés de portefeuille cotées en Bourse et de leurs filiales, il est important que des renseignements soient disponibles sur les entités assujetties à une réglementation publique. Des témoins ont déploré le fait que les données financières sont trop souvent publiées sur une base consolidée et qu'il est difficile de se procurer des données pour chaque entité. Certains ont également exprimé des inquiétudes quant aux chevauchements excessifs entre la direction d'une société de portefeuille et les conseils d'administration de leurs filiales. On traite de ces questions dans la présente partie du rapport.

Dans le cadre de ses remarques évoquées plus tôt, l'ancien surintendant des institutions financières nous a dit:

[...] quand la situation est devenue cruciale, les administrateurs de l'institution réglementée, qui siégeaient aussi habituellement au conseil d'administration de la société de portefeuille, ne savaient pas s'ils devaient veiller en priorité aux intérêts des déposants ou à ceux des actionnaires.

De plus, nous avons découvert que, lorsque nous et d'autres gens concernés avons proposé une solution, c'est-à-dire l'acquisition, pour résoudre le problème, nous devions traiter avec des banquiers qui avaient prêté de l'argent à la société de portefeuille et aux actionnaires. Cela a énormément compliqué les choses.

Bref, notre expérience a montré que les sociétés de portefeuille, au lieu d'apporter un appui financier, ajoutent aux pressions financières.

(M. Michael Mackenzie, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 10, 14 juin 1994, p. 7)

M. Mackenzie est revenu sur ce point en réponse à des questions:

[...] si la société de portefeuille empruntait de l'argent pour se constituer des capitaux propres, par l'émission de papier commercial ou auprès des banques, elle devenait très dépendante des dividendes et d'autres entrées de fonds pour assurer le service de sa dette. Il y a alors un double effet de levier en ce sens que les propriétaires font pression pour que l'on déclare des profits plus élevés, que l'on augmente les dividendes et les frais de gestion, et ainsi de suite, afin d'assurer les liquidités nécessaires au service de la dette.

[...]

Je dirai quand même, et c'est ce que je recommande maintenant depuis cinq ans ou plus, que nous devrions adopter une réglementation vraiment efficace à l'égard des sociétés de portefeuille. (Les caractères gras sont de nous.) Cela permettrait de nous assurer, en fait, que la qualité des capitaux serait la même à l'échelon de la société mère et à l'échelon des filiales. (*Ibid.*, p. 30-31)



La loi régissant les institutions financières entrée en vigueur en 1992 confère d'importants pouvoirs additionnels au surintendant des institutions financières qui peut maintenant obliger les sociétés affiliées à produire des renseignements et des documents. Elle stipule, par exemple, ce qui suit:

Le surintendant peut, par ordonnance, enjoindre à une personne qui contrôle la banque ou à une entité qui appartient au groupe de celle-ci de lui fournir certains renseignements ou documents s'il croit en avoir besoin pour s'assurer que la présente loi est effectivement respectée et que la situation financière de la banque est bien saine. (*Loi sur les banques*, par. 530(1))

Ce pouvoir, conjugué entre autres au pouvoir du BSIF d'enjoindre à une institution financière de «mettre un terme» à toute activité que le surintendant juge contraire aux bonnes pratiques de commerce ou de «s'en abstenir», de prendre le contrôle de l'actif d'une institution financière, de déterminer la valeur des éléments d'actif d'une institution financière ou d'ordonner à une institution financière d'augmenter son capital ou ses liquidités, confère au BSIF une autorité considérable sur les institutions financières et, indirectement, sur les sociétés affiliées qui ont des rapports avec elles.

Si une société de portefeuille ne se comporte pas comme il se doit dans ses rapports avec une filiale financière, le surintendant dispose déjà de pouvoirs considérables pour renforcer la filiale financière. Si nul compte n'est tenu de ses directives, il peut prendre des mesures rigoureuses. S'il n'arrive pas, malgré ses pouvoirs, à régler de manière satisfaisante les problèmes qui se posent, des changements s'imposent peut-être. Le Comité ne peut toutefois pas, pour l'instant, faire des recommandations sans obtenir plus d'information. Ce problème sera abordé plus loin, lorsqu'il sera question de l'obligation de rendre compte.

Aux États-Unis, la *Federal Deposit Insurance Corporation* en est arrivée à la conclusion suivante:

Même si le pouvoir de réglementer ou de surveiller directement les filiales non bancaires n'est pas nécessaire, il y a des secteurs limités où les organismes de surveillance des banques doivent conserver ou se voir conférer certains pouvoirs. Mentionnons le pouvoir de vérifier les transactions entre une banque et ses filiales non bancaires, et celui de veiller à ce que tout le matériel

publicitaire distribué par celle-ci soit compatible avec le maintien de la «distinction» entre la banque et ses filiales non bancaires. (*Federal Deposit Insurance Corporation, «Mandate for Change», 1987, p. 95*)

Ces observations demeurent valables et s'appliquent également dans le contexte canadien.

M. LePan, du ministère des Finances, a aussi abordé la question des rapports entre les sociétés de portefeuille et les filiales.

[...] en ce qui concerne le système de réglementation, un des points abordés par M. Mackenzie [...] est le pouvoir des sociétés de portefeuille d'utiliser le même nom que la compagnie de fiducie qui relève d'elles. Cela crée beaucoup de confusion et risque de donner lieu à des chevauchements au niveau des conseils d'administration notamment, ce qui complique les choses dans certains cas. Mais franchement, la question est assez simple à régler.

**Recommandation 37:** Que l'on ne permette plus d'utiliser essentiellement le même nom pour une société de portefeuille et sa filiale financière, ce qui crée une confusion inutile.

M. Mackenzie a également parlé de la réglementation des sociétés de portefeuille, ce qui est plus compliqué. Il y a là non seulement plus d'avantages et d'inconvénients, mais aussi plus de répercussions. Il est plus difficile aussi de déterminer ce qui en résulterait.

(M. LePan, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 11, 16 juin 1994, p. 39)

[...] il faut ne pas tabler sur la société mère ou la société de portefeuille lorsque des problèmes surgissent. Nous estimons que l'appui de la société mère ne devrait pas remplacer la viabilité d'une filiale. Nous examinerons la question du recours continu à l'appui de la société mère et énoncerons une politique à ce sujet. Nous pensons que les institutions membres de la SADC devraient former des entités distinctes et pouvoir gérer leurs opérations de manière à être rentables. Lorsqu'une société mère est en difficulté, elle devrait toujours s'assurer que l'institution membre est entièrement capitalisée sans délai.

(M. J.P. Sabourin, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 17, 28 septembre 1994, p. 54)

Le Comité partage entièrement l'avis de M. Sabourin sur ce point. Dans le cas d'une institution assurée par la SADC qui est une filiale en propriété exclusive d'une autre société, que celle-ci soit ou non une institution financière, l'institution assurée par la SADC devrait être considérée comme une entité distincte et il ne faudrait pas tenir pour acquis que la société mère viendra à son secours.

Il faudrait réglementer l'institution de dépôt comme si la société mère n'existait pas.

L'ancien surintendant a lui aussi soulevé le problème des administrateurs d'institution réglementée qui, siégeant aussi habituellement au conseil d'administration de la société de portefeuille, ne savent pas s'ils doivent veiller en priorité aux intérêts des déposants ou à ceux des actionnaires. Cette situation est inacceptable.

Une des lois régissant les institutions financières stipule que: «Ne peuvent être du groupe de la société [...] plus des deux tiers des administrateurs». (*Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, par. 167(1)) Cela permet un trop grand chevauchement des conseils d'administration des institutions financières et des sociétés de portefeuille, ainsi que de la direction d'une société financière de portefeuille et du conseil d'administration de l'institution financière qui lui appartient. Ce n'est souhaitable ni dans un cas ni dans l'autre.

**Recommandation 38:** Que la majorité des membres du conseil d'administration d'une institution financière à charte fédérale contrôlée directement ou indirectement par une société de portefeuille cotée en Bourse ou une autre institution financière cotée en Bourse soient indépendants (selon la définition qu'en donne la *Loi sur les banques*) de la société de portefeuille ou de l'institution financière mère.

Quant à la question plus compliquée de la réglementation des sociétés de portefeuille, l'ancien surintendant a laissé entendre qu'il n'a pas le pouvoir de réglementer adéquatement une institution financière qui est la propriété exclusive d'une société de portefeuille. Il appert cependant au Comité que le surintendant peut déjà obtenir de la société de portefeuille toute l'information requise pour s'acquitter de ses fonctions officielles.

Toutefois, à défaut d'information sur des cas précis qui montreraient que les rapports entre une société de portefeuille et sa filiale ont mal tourné, il est difficile de faire des



suggestions précises. Le Comité n'est pas convaincu que le Bureau du surintendant des institutions financières ait tiré pleinement parti, par le passé, des pouvoirs dont il dispose lorsqu'il traite avec les institutions financières.

*Recommandation 39:* Que le BSIF utilise, de façon vigoureuse, tous les pouvoirs à sa disposition pour surveiller les institutions financières. Cela comprend le pouvoir d'obtenir toute l'information qu'il juge nécessaire de toute entité affiliée à une institution financière comme une société de portefeuille.

Cela permet manifestement au surintendant de procéder à une vérification des deux côtés de toute transaction entre des institutions financières et des compagnies apparentées, et notamment une société de portefeuille mère. La pleine utilisation des pouvoirs d'exiger de l'information et d'ordonner à une institution financière de cesser tout acte que le surintendant juge malsain devrait dissiper bien des préoccupations évoquées par l'ancien surintendant à l'égard des sociétés de portefeuille.

## SECTION 6: LA RESPONSABILITÉ

La brièveté de cette section-ci n'a rien à voir avec son importance. La responsabilité est d'une importance cardinale.

La responsabilité est la seule façon dont le Parlement peut décider si un organisme public comme le BSIF ou la SADC remplit son mandat et s'il s'acquitte de ses fonctions de façon économique.

Le Parlement a besoin de renseignements suffisants pour lui permettre de juger, en toute connaissance de cause, de la rentabilité des activités du BSIF et de la SADC.

Le président de la SADC a dit au Comité ce qui suit:

J'aime bien diviser la question de la responsabilité en deux parties. Il y a d'abord notre responsabilité en ce qui concerne nos méthodes et pratiques, et l'analyse de celles-ci ne m'apparaît pas poser de difficultés. En revanche, l'examen de notre responsabilité dans les cas de faillite entraîne certaines complications à cause des exigences de confidentialité. Ces affaires se retrouvent en effet souvent devant les tribunaux, et il est

alors beaucoup plus difficile d'en discuter. Je sais que c'est une question dont les comités parlementaires se sont déjà inquiétés dans le passé. Je n'ai pas de solution pratique à offrir.

(M. Grant Reuber, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 5, 28 avril 1994, p. 9)

### La SADC

est administrée par un conseil composé d'un président nommé par le gouverneur en conseil, de membres d'office, c'est-à-dire le gouverneur de la Banque du Canada, le sous-ministre des Finances, le surintendant des institutions financières et un surintendant adjoint des institutions financières, ainsi que de quatre membres provenant du secteur privé, aussi nommés par le gouverneur en conseil.

(Rapport annuel 1993 de la SADC, p. 69)

Le conseil d'administration fixe la politique de la SADC, et la direction est comptable au conseil. Le vérificateur général vérifie les états financiers de la SADC

de manière à fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans les états financiers. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

(L. Denis Desautels, Rapport du vérificateur, Rapport annuel 1993 de la SADC, p. 59)

Le rapport du vérificateur figure dans chaque rapport annuel de la SADC.

En outre, le vérificateur général procède à un examen spécial de la SADC tous les cinq ans (comme de toutes les autres sociétés d'État), le dernier ayant été présenté au conseil d'administration de la SADC en 1989. Un autre examen doit avoir lieu sous peu. Comme il ne s'agit pas d'une vérification ordinaire du vérificateur général, mais bien plus d'une vérification de l'optimisation des ressources effectuée pour permettre à la direction d'une société de discuter de questions opérationnelles, il n'est pas indiqué de rendre cette vérification publique. Il reste pourtant que la SADC est un organisme public et qu'elle doit rendre des comptes au Parlement. (Les éléments pertinents de la *Loi sur la gestion des finances publiques* se trouvent à l'Annexe XII.)

**Recommandation 40:** Que des dispositions soient prises pour que le président du conseil d'administration et le président de la SADC exposent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce les principaux éléments du rapport d'examen spécial soumis à la SADC par le vérificateur général.

Pour ce qui est du BSIF, le vérificateur général publie les résultats de ses vérifications périodiques de l'optimisation des ressources dans son rapport annuel au Parlement. Ces vérifications visent les méthodes et procédures et ne portent pas sur des cas particuliers de faillite d'institution.

M. LePan, du ministère des Finances, a aussi abordé la question de la divulgation de l'information:

Les intervenants et les analystes disposent-ils de données financières suffisantes, tout le temps, au sujet des institutions financières? Je mets l'accent sur les «analystes», en plus des intervenants et des déposants seulement. Nous voulons savoir si suffisamment de faits sont rendus publics après la liquidation ou la vente de compagnies avec l'aide de la SADC. C'est un point qui a été soulevé dans le rapport du comité de la Chambre des communes [Étude sur l'assurance-dépôts du Sous-comité de la législation sur les institutions financières du Comité des finances de la Chambre des communes]; les interdictions en matière de confidentialité étaient tellement envahissantes que les comités, comme celui-ci ou d'autres, ne pouvaient en fait pas avoir de débat sur ce qui se passait.

(M. Nick LePan, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 11, 16 juin 1994, p. 29)

En fait, le Comité des finances de la Chambre des communes a recommandé ce qui suit:

Un an après une intervention de la SADC visant à liquider ou à restructurer une institution financière en difficulté, ses dossiers et ceux du BSIF devraient être à la disposition du Parlement afin qu'il évalue les mesures prises. La SADC devrait, sur demande, entreprendre une vérification ultérieure afin de démontrer que les mesures qu'elle a prises correspondaient à la solution la moins coûteuse. Le vérificateur général devrait aussi être autorisé à effectuer son propre examen.

(Quatrième rapport du Sous-comité de la législation sur les institutions financières du Comité des finances de la Chambre des communes, 9 décembre 1992)



Dans son rapport sur le projet de loi C-42, *Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts* (Treizième rapport, 12 mai 1987), le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce faisait observer ce qui suit:

En principe, la politique de la SADC relative aux accords sur la nomination de mandataires, telle qu'énoncée par son président, est de toute évidence bonne. Malheureusement, la SADC n'a pas donné aux institutions assez d'information pour les convaincre que cette politique était également saine dans la pratique. Nous estimons que, sans violer les exigences touchant le caractère confidentiel des renseignements, la SADC pourrait transmettre un plus grand nombre de renseignements sur les modalités de ces accords et sur les dispositions prises pour récupérer les coûts. Il serait ainsi moins difficile pour des gens de l'extérieur d'apprécier l'efficacité de la SADC en matière de fermeture d'institutions faillies et cela apaiserait également les inquiétudes des institutions membres qui doivent assumer le déficit de la caisse d'assurance.

Ces observations ont autant de valeur aujourd'hui. Il est important d'examiner les processus et les méthodes en place, mais il est important aussi d'examiner après coup les mesures prises par le BSIF et la SADC afin de déterminer si ces processus et méthodes sont bien appliqués et si des améliorations s'imposent.

*Recommandation 41:* Que des dispositions soient prises pour que le surintendant des institutions financières, et le président du conseil d'administration et le président de la SADC exposent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce les modalités des ententes conclues entre les deux organismes et les dispositions de recouvrement des coûts.

## SECTION 7: CONSIDÉRATIONS AU SUJET DES INSTITUTIONS

### A. La SADC et le BSIF: deux institutions ou une seule?

Avant 1987, les banques, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance de personnes et les compagnies d'assurance IARD et les maisons de courtage de valeurs mobilières représentaient les quatre piliers du système financier canadien. Les quatre secteurs d'activité étaient distincts: aucune institution appartenant à un secteur donné ne pouvait être propriétaire d'une institution relevant d'un autre secteur.

En 1987, la province de l'Ontario a supprimé les restrictions qui empêchaient les autres institutions financières canadiennes de prendre une participation dans des maisons de courtage de valeurs mobilières, et le gouvernement fédéral a effectué les modifications législatives nécessaires pour permettre aux institutions financières sous réglementation fédérale d'acquérir des filiales dans le secteur du courtage de valeurs mobilières. Les grandes banques à charte n'ont pas tardé à acquérir la plupart des grandes maisons de courtage.

En 1992, la réforme de la législation régissant les banques, les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance de personnes a considérablement modifié la situation, élargissant la gamme des activités permises aux institutions financières de chacun des piliers. Les banques et les compagnies d'assurance de personnes peuvent désormais acheter des sociétés de fiducie. Les sociétés de prêt et de fiducie et les compagnies d'assurance de personnes à grande diffusion (c'est-à-dire où pas un particulier ni groupe ne possède plus de 10 p. 100 des actions avec droit de vote) peuvent maintenant être propriétaires de banques de l'Annexe II. Les mouvements entre piliers ont été nombreux après la réforme, et les sociétés de fiducie indépendantes sont la principale cible des banques et des compagnies d'assurance de personnes.

La disparition des distinctions entre les quatre piliers ne s'est pas accompagnée de modifications correspondantes des régimes de protection des clients des institutions financières à charte fédérale et des clients des courtiers en valeurs. La protection des consommateurs demeure fondée sur les quatre piliers, une organisation distincte protégeant les clients de chacun d'eux.

Le BSIF demeure l'organisme de réglementation des institutions financières à charte fédérale: les banques, les sociétés de prêt et de fiducie, les compagnies d'assurance de personnes et les compagnies d'assurance IARD. En fait, le Bureau du surintendant des institutions financières est lui-même le produit de la fusion, en 1987, du Département des assurances et du Bureau de l'inspecteur général des banques. Les courtiers en valeurs mobilières relèvent des autorités provinciales, tout comme les institutions de dépôt à charte provinciale (comme les coopératives de crédit) et les compagnies d'assurance de personnes à charte provinciale. En outre, d'importantes institutions financières comme les fonds communs de placement et les fonds de pension sont de régie provinciale.

Les régimes de protection des consommateurs reposent toujours sur les quatre piliers. (Il existe des régimes d'assurance provinciaux pour les coopératives de crédit à charte provinciale, et la Régie de l'assurance-dépôts du Québec pour les institutions de dépôt du Québec à charte provinciale, mais le gouvernement fédéral n'a aucun rôle dans ces organisations.)

- Les institutions de dépôt à charte fédérale ont la SADC.
- Les compagnies d'assurance de personnes ont la SIAP.
- Les compagnies d'assurance IARD ont la Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD.
- Les courtiers en valeurs mobilières ont le Fonds canadien de protection des épargnants.

La loi qui régit la SADC dispose que le BSIF est le principal organisme de réglementation et qu'il effectue des examens en son nom. En vertu des règlements établis, le BSIF rédige des rapports pour le compte de la SADC sur divers sujets: la viabilité, les primes et la question de savoir si une institution respecte les normes établies concernant de saines pratiques financières. Deux des membres du conseil d'administration de la SADC proviennent du BSIF. La SADC peut en outre établir des normes, surveiller les activités des institutions financières assurées et effectuer des examens spéciaux.

Parmi les recommandations figurant dans le rapport de 1990 du vérificateur général, une portait sur les rapports entre le BSIF et la SADC: le vérificateur recommandait que le BSIF signe dans les meilleurs délais un protocole d'entente sur la coordination de ses activités avec celles de la SADC (para. 25.95, p. 663).

Une entente stratégique conclue entre le BSIF et la SADC en décembre 1992 fixe les modalités de la coordination des activités de ces deux organismes grâce à la consultation et à l'échange de renseignements. (Activités de coordination du BSIF et de la SADC, note de la SADC, non datée, Annexe XI).

Malgré la collaboration qui existe entre la SADC et le BSIF, il semble y avoir place pour l'amélioration.

Nos activités sont assez productives, en général, en ce sens que nous exerçons une certaine influence sur l'organisme de réglementation, et vice versa, au sujet de la façon dont nous gérons le système.



[...]

Je n'irais pas jusqu'à dire que c'est absolument idéal [la structure actuelle de réglementation et d'assurance], mais je pense que les choses fonctionnent relativement bien. J'ai l'impression que les ressources gaspillées à cause des dédoublements sont minimales comparativement à l'ampleur du problème.

(M. Grant Reuber, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 5, 28 avril 1994, p. 29)

Au cours de l'allocation qu'il a prononcée lors de la Sixième conférence annuelle du Forum sur les institutions financières (26 mai 1994), le président de la SADC a parlé beaucoup plus longuement des rapports entre la SADC et le BSIF que lors de sa comparution devant le Comité. Voici ce qu'il a dit:

Ce ne sont de toute évidence pas les mécanismes qui manquent pour régler les problèmes, les désaccords et les différends et, permettez-moi d'insister là-dessus, pour identifier et éliminer les chevauchements et les dédoublements inutiles. Comme dans toute relation, des désaccords surgissent, mais cela est sain dans la mesure où ils portent sur le fond et ne dégèrèrent pas en une lutte bureaucratique interne.

Il a indiqué que les deux questions les plus litigieuses qui ont opposé les deux organismes depuis qu'il est devenu président ont été le moment de l'intervention et la mise en application des normes de la SADC. La SADC examine actuellement les questions liées à une intervention précoce. En ce qui concerne la mise en application de ses normes, elle aurait pu être mieux planifiée selon M. Reuber.

L'ancien surintendant a dit:

Le Comité des finances de la Chambre a recommandé la fusion du Bureau et de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). Cette recommandation n'est pas dénuée de logique, tout comme le fait de confier la présidence des deux organismes à une même personne. Cette démarche aurait pour but de grouper les fonctions réglementation et assurance de manière à réduire le chevauchement et les coûts.

Certaines questions devraient toutefois être réglées avant de donner suite à cette recommandation. Étant donné que l'objectif

principal d'un assureur consiste à réduire le plus possible les coûts imputés à la caisse d'assurance, on risquerait fort de devoir mettre en place un système de réglementation coûteux visant excessivement à protéger les dépôts assurés et non à servir les fins de réglementation plus générales qui motivent l'exploitation des institutions financières dans l'économie canadienne.

À mon avis, la fusion des fonctions réglementation et assurance se traduira vraisemblablement par une concentration de méthodes de surveillance importunes qui inciteront les institutions réglementées à éviter les risques plutôt qu'à adopter des stratégies de gestion des risques. En outre, elle amoindrira probablement l'importance du défi réel de l'organisme de réglementation, qui consiste à tenir compte des nouveaux risques que pose un changement rapide et de grande envergure. Cependant, je crois que le niveau actuel de chevauchement ne favorise pas l'efficience ni l'efficacité de la réglementation et qu'il y aurait lieu d'éclaircir les mandats respectifs de la SADC et du Bureau.

(M. Michael Mackenzie, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 10, 14 juin 1994, p. 8)

M. Mackenzie a poursuivi en ces termes:

Dans les modifications qui seront apportées à la législation, nous avons recommandé l'adoption d'un certain nombre de mesures. Ironiquement, la loi sur le BSIF ne me dit pas quoi faire. Je dois regarder dans la Loi sur les banques, la Loi sur les assurances, la Loi sur les compagnies de fiducie et de prêt et la Loi sur les associations coopératives de crédit. Nous avons recommandé vivement que les fonctions et le rôle du surintendant en tant qu'organisme de réglementation et superviseur du système soient clarifiés.

Nous avons demandé que la loi fasse d'une quelconque façon la distinction entre le rôle de l'autorité de réglementation et celui de l'assureur. Nous croyons qu'il existe certaines ambiguïtés dans la loi actuelle sur la SADC qui devraient être clarifiées.

J'ai dit que j'avais appris quelques leçons au cours des quelques dernières années. J'ai entre autres appris que dans tous les domaines il y a un grand risque d'ambiguïtés. Si je regarde ce que j'ai vécu dans le secteur de la réglementation des institutions, je réalise maintenant, en regardant en arrière, que si j'avais été plus clair ou plus strict dans certains de nos messages, nous aurions pu clarifier certaines ambiguïtés. Lorsque des gens ont des fonctions qui se chevauchent, il est difficile de déterminer qui

est vraiment responsable lorsque les choses vont mal et ainsi de suite. Il faudrait nous efforcer de clarifier ces ambiguïtés.

Je suis administrateur de la SADC. La grande majorité des réunions du Conseil de la SADC, naturellement, portent sur des difficultés imminentes ou des cas particuliers à régler, principalement dans le secteur des sociétés de fiducie. Pendant longtemps, nous avons tenu des réunions mensuelles au sein de la SADC pour alerter les gens au sujet des institutions qui étaient sur le point de connaître des difficultés.

Imaginons, toutefois, une situation où l'organisme de réglementation collabore avec des institutions dont certaines responsabilités et certaines tâches se retrouvent dans la législation. Bien qu'il ait le devoir de tenir l'assuré au courant de ce qui se passe et de répondre à ses questions, s'il étend à l'assureur ses fonctions de réglementation, de supervision et d'élaboration de règlements, le résultat reflétera des cas particuliers touchant surtout de petites sociétés.

Ce qui m'inquiète, c'est que si la fonction d'assureur empiète trop sur la réglementation, il y aura inévitablement des pressions. C'est le cours normal des choses. Nous avons été témoins du cas de la FDIC des États-Unis et de la *Federal Deposit Insurance Improvement Act* de 1991. Dans ce cas, l'ingérence était très marquée. C'était pratiquement une micro-réglementation du système. Franchement, je ne crois pas que ce soit productif. Pourtant, pour régler le problème du chevauchement et de l'ambiguïté, cette pression est inévitable.

[...] 97 p. 100 ou plus des dépôts dans le système sont détenus par des banques importantes, leurs filiales et deux ou trois sociétés de fiducie importantes. Si la situation n'est pas clarifiée, le système de réglementation risquerait de ne plus se soucier des préoccupations des 2 ou 3 p. 100 qui restent. Nous devons alors nous demander quel montant d'argent est en jeu dans ce système. (Fascicule n° 10, 14 juin 1994, p. 13)

[...]

La SADC et nous-mêmes avons maintenu un dialogue très étroit depuis un an ou un an et demi. Selon nous, en tant qu'organisme de réglementation, nous essayons de surveiller la conformité par des méthodes d'autorégulation et d'autoévaluation, et par



l'application de ces normes au regard de l'importance relative; la taille de l'institution, le fait qu'elle soit exposée ou non à un risque d'intérêt, un risque de change, ou un risque de crédit, tandis que la SADC serait plutôt tentée de rédiger un livre de règlements. C'est ce qui a été à l'origine d'un chevauchement tout à fait improductif.

Une fois encore, et peut-être que c'est en partie inévitable, la SADC nous talonne sans cesse, nous questionne sans répit. Je n'ai rien à redire quand nous sommes d'accord sur le fait qu'une institution présente des difficultés, mais je me préoccupe de l'intrusion dans les affaires de personnes qui détiennent 97 p. 100 de l'actif. Cela a suscité pas mal de tensions. C'est très difficile pour les activités de tous les jours, pour les personnes qui subissent des pressions – tant de la part de nos gens que des leurs – de fonctionner de cette façon.

Et puis il y a une autre question: à quel moment la SADC décide-t-elle de prendre ses propres mesures et de procéder à ses propres examens? Elle ne le fait pas très souvent. Voilà qui pose certains problèmes.

Il est déjà arrivé à une ou deux reprises que des inspections ou des examens soient faits. Puis les mois passent. À mon avis, ils n'ont pas réellement influé sur l'issue de ces situations, dont je ne peux pas parler pour des motifs de confidentialité. Il en est résulté une certaine confusion quant au véritable responsable.

Nous sommes évidemment responsables, mais il arrive un moment où nous nous disons: «Que devons-nous faire? Remettre les clés à la SADC?» Je veux bien, mais la confusion et l'ambiguïté sont constamment présentes, et cela nuit à la productivité.

(M. Michael Mackenzie, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 10, 14 juin 1994, p. 14-15)

On a de nouveau parlé des rapports entre le BSIF et la SADC durant les audiences de l'automne. Les témoignages entendus étaient similaires sur le fond, mais on a l'impression que les problèmes de chevauchement improductifs ne sont plus aussi débilitants que ne l'avait laissé entendre M. Mackenzie.

Selon le nouveau surintendant des institutions financières, M. Palmer :

Ma première impression est que le BSIF d'un côté et la SIAP ainsi que la SADC de l'autre ont des mandats passablement différents. Ils se chevauchent, mais ils sont différents. La SADC cherche principalement à minimiser les pertes – à minimiser les paiements qu'elle doit effectuer et à minimiser les appels de fonds à ses membres. Et c'est bien ainsi.

À mon sens, le mandat du BSIF ne se borne pas à cela. Nous sommes responsables de la santé de l'ensemble du système. Je considère qu'il nous incombe dans une certaine mesure de nous assurer que le système est concurrentiel, qu'il y a suffisamment de joueurs différents et suffisamment de fonds pour les emprunteurs et les investisseurs, et que les déposants et les souscripteurs soient protégés.

Si un organisme unique avait la responsabilité de tous ces éléments, y compris la protection des déposants et des souscripteurs, ou s'il y avait deux organismes comme vous le proposez - un pour les institutions de dépôt et un pour les compagnies d'assurance, les deux organismes chercheraient d'abord et avant tout à minimiser les pertes. Je crois que nous ne nous préoccupons pas suffisamment des considérations de concurrence, comme le fait le BSIF de par son mandat.

Il existe effectivement des chevauchements. Cependant, même si, je vous l'accorde, M. Reuber et moi-même avons abondamment discuté de la manière dont on pourrait les réduire et même si je considère que l'on peut faire beaucoup pour remédier à certains des problèmes actuels, je ne pense pas que les chevauchements soient nombreux.

(M. John Palmer, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 20, 5 octobre 1994, p. 54)

On peut recourir à plusieurs techniques pour réduire les chevauchements: saine gestion, consultations régulières, renforcement des mécanismes de collaboration (le Comité de surveillance des institutions financières et le Comité consultatif supérieur du sous-ministre des Finances).

D'un point de vue global, le chevauchement des règles et règlements de niveau fédéral et provincial entraîne des coûts réels aux institutions sur le plan de la compétitivité. Le chevauchement des activités de la SADC et du BSIF n'est absolument pas du même ordre de grandeur.

Quels arguments militent contre un fusionnement? Les pompiers devraient-ils avoir le droit exclusif de souscrire de l'assurance contre l'incendie? Les compagnies d'assurance devraient-elles avoir le droit exclusif de souscrire des règlements de lutte contre l'incendie? Bien sûr que non. Pourquoi? Parce que, dans les deux cas, il y a un risque moral. Il ne serait pas logique de donner à l'organisme de réglementation le droit exclusif d'imposer les dépôts pour couvrir ses retards et ses erreurs, pas plus que de donner à l'organisme d'assurance-dépôts le droit exclusif d'éviter des pertes en suffocant le système par une pléthore de restrictions et de règlements. On a plus de chances de trouver un juste milieu avec deux organismes qui collaborent, mais poursuivent chacun leurs propres intérêts.

(M. Grant Reuber, Grandes lignes du témoignage de la SADC devant le Comité sénatorial, Les rapports entre le BSIF et la SADC, 4 octobre 1994, p. 1)

Enfin, compte tenu des tensions inévitables entre la fonction de réglementation et la fonction d'assurance, il convient de se poser la question suivante: vaut-il mieux que les problèmes soient réglés dans un contexte relativement ouvert, ce qui sera le cas s'il y a deux organismes, ou à l'intérieur d'un seul appareil bureaucratique avec peu d'apport de l'extérieur, ce qui sera le cas si les deux organismes sont fusionnés? Le Comité penche pour le processus le plus ouvert, c'est-à-dire pour l'existence de deux organismes distincts.

Aux États-Unis, on a tendance à s'éloigner du modèle à organisme unique de réglementation et d'assurance. On a des raisons de penser que le problème des caisses d'épargne et de prêt aurait été décelé plus tôt si les deux fonctions avaient été séparées.

**Recommandation 42:** Que les fonctionnaires du ministère des Finances collaborent avec le BSIF et la SADC pour veiller à ce qu'il y ait le moins de malentendus et d'ambiguïté possible au sein du système de surveillance et de protection qui sous-tend les institutions financières canadiennes. Les mandats respectifs du BSIF et de la SADC devraient être clairement énoncés et se chevaucher le moins possible: la fonction de réglementation doit clairement relever du BSIF, et la fonction d'assurance, de la SADC. Il faudrait régler les problèmes soulevés par le surintendant des institutions financières devant le Comité. S'il était impossible de les régler par la voie des consultations normales entre les fonctionnaires du ministère des Finances, du



**BSIF et de la SADC, il faudrait alors modifier des dispositions législatives, des règlements ou des ententes.**

Les témoins entendus étaient peu nombreux à préconiser le fusionnement du BSIF et de la SADC, mais certains membres du Comité estiment que le gouvernement devrait envisager la fusion de ces deux organismes. Pas un des hauts fonctionnaires entendus - le nouveau surintendant, l'ancien surintendant, le président du conseil d'administration de la SADC, le président de la SADC, le sous-ministre adjoint des Finances chargé des institutions financières - n'était pour l'adoption d'une telle mesure.

**Le Comité a l'intention d'inviter le surintendant des institutions financières, le président du conseil d'administration et le président de la SADC et le sous-ministre adjoint des Finances chargé des institutions financières à témoigner devant lui au printemps au sujet de la clarification des mandats respectifs du BSIF et de la SADC.**

## **SECTION 8: CALENDRIER**

Les questions soulevées dans le présent rapport ont été longuement débattues dans des tribunes diverses - Parlement, comités organisés par le gouvernement, conférences universitaires, symposiums du secteur privé et revues universitaires. C'est maintenant le temps d'agir.

Le Comité s'attend que le gouvernement déposera un livre blanc sur les questions soulevées dans son rapport d'ici le milieu de janvier 1995.

Les consultations sur le livre blanc devraient être terminées d'ici la mi-mars.

Le Comité prévoit le dépôt de mesures législatives après l'ajournement de Pâques 1995.

Enfin, le gouvernement devrait pouvoir adopter les mesures législatives avant l'ajournement de l'été 1995.

## LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I	Tableau 1: Stratification des soldes dans les institutions membres de la SADC qui ont fait faillite depuis février 1992
	Tableau 2: Stratification des soldes dans les institutions membres de la SADC qui ont fait faillite depuis février 1992, distribution en pourcentage
ANNEXE II	Le cumul; la brochure d'information publique de la SADC
ANNEXE III	Les pouvoirs législatifs et autres moyens d'information d'intervention du BSIF
ANNEXE IV	Résumé des pouvoirs de la SADC
ANNEXE V	La méthode de maintien en exploitation utilisée par la SADC
ANNEXE VI	Résumé des dispositions de la <i>NAIC Rehabilitation Model Act</i>
ANNEXE VII	Examen des régimes d'indemnisation des porteurs de police d'assurance de personnes aux États-Unis, au Canada et au Royaume-Uni
ANNEXE VIII	Comment l'ACCAP perçoit la SIAP
ANNEXE IX	Lettre de M. Raymond Garneau, Président de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes à l'honorable Michael Kirby, Président du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
ANNEXE X	Normes de l'Institut canadien des comptables agréés
ANNEXE XI	Activités de coordination entre la SADC et le BSIF
ANNEXE XII	Articles de la Loi relative à la gestion des finances publiques portant sur les examens spéciaux.
ANNEXE XIII	Liste des témoins.

## **ANNEXE I**

**TABEAU 1: STRATIFICATION DES SOLDES DANS LES INSTITUTIONS MEMBRES  
DE LA SADC QUI ONT FAIT FAILLITE DEPUIS FÉVRIER 1992**

**TABEAU 2: STRATIFICATION DES SOLDES DANS LES INSTITUTIONS MEMBRES  
DE LA SADC QUI ONT FAIT FAILLITE DEPUIS FÉVRIER 1992,  
DISTRIBUTION EN POURCENTAGE**





**STRATIFICATION DES SOLDES  
DANS LES INSTITUTIONS MEMBRES DE LA SADC  
QUI ONT FAIT FAILLITE DEPUIS FÉVRIER 1992  
(VOIR NOTE)**

Stratification	Non-inscrites		FEER		FEER		Sociétés absorbées		Total		Total cumulatif	
	Valeur X	Clients X	Valeur X	Clients X	Valeur X	Clients X	Valeur X	Clients X	Valeur X	Clients X	Valeur X	Clients X
Moins de 10 000 \$	7,25	47,45	23,27	65,76	5,23	23,90	4,22	18,42	11,18	53,31	11,18	53,31
10 000 \$ à 20 000 \$	13,88	18,30	21,29	17,11	11,97	21,94	18,00	32,63	15,70	17,99	26,98	71,30
20 000 \$ à 30 000 \$	15,35	11,35	15,60	7,16	12,76	14,22	20,82	20,53	13,38	9,98	42,26	81,29
30 000 \$ à 40 000 \$	13,09	6,75	13,36	4,33	16,44	12,91	12,66	8,60	13,23	6,01	55,49	87,29
40 000 \$ à 50 000 \$	12,80	5,07	11,71	2,94	18,22	11,14	13,58	7,19	12,65	4,43	66,14	91,72
50 000 \$ à 60 000 \$	24,72	8,01	8,54	1,77	21,23	10,69	24,36	10,35	20,42	5,92	88,76	97,64
60 000 \$ à 70 000 \$	8,34	2,33	2,91	0,51	7,78	3,33	4,36	2,28	4,97	1,72	99,73	99,36
70 000 \$ à 80 000 \$	1,25	0,29	1,20	0,18	2,30	0,86	0,00	0,00	1,25	0,26	99,98	99,62
80 000 \$ à 90 000 \$	0,63	0,13	0,76	0,10	0,94	0,30	0,00	0,00	0,67	0,12	97,65	99,74
90 000 \$ à 100 000 \$	0,46	0,09	0,38	0,05	0,53	0,13	0,00	0,00	0,44	0,07	98,09	99,81
100 000 \$ et plus	2,23	0,23	0,97	0,09	2,60	0,55	0,00	0,00	1,91	0,19	100,00	100,00
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00		

11a: Le présent tableau ne comprend pas les ajustements requis à la base de données ni les intérêts courus à l'égard de LIQUIDATION TRAIL. 11 présente aussi les chiffres agrégés préliminaires de la SADC sur la Controversion qui identifiant les comptes inscrites sous des numéros de client différents, mais appartenant en fait au même client.

11c: Société d'assurance-dépôts du Canada.

**STRATIFICATION DES SOLDES**  
**DANS LES INSTITUTIONS MEMBRES DE LA SAIC**  
**QUI ONT FAIT FAILLITE DEPUIS FÉVRIER 1992**  
**(VOIR NOTE)**

Stratification	Non-Inscrite		REER		FREER		Sociétés absorbées		Total	
	Valeur	Clientèle	Valeur	Clientèle	Valeur	Clientèle	Valeur	Clientèle	Valeur	Clientèle
Moyenne de 10 000 \$	130 242 601	48 935	143 434 089	36 049	2 839 112	474	533 287	105	277 049 089	85 543
10 000 \$ à 20 000 \$	249 137 723	18 878	131 231 505	9 387	6 493 615	435	2 359 057	166	369 241 900	28 806
20 000 \$ à 30 000 \$	275 613 599	11 701	96 135 423	3 928	6 918 914	282	2 728 819	117	381 396 735	16 028
30 000 \$ à 40 000 \$	235 093 660	6 940	82 339 557	2 376	8 915 659	256	1 659 012	49	328 007 888	9 641
40 000 \$ à 50 000 \$	229 730 266	5 234	72 162 313	1 613	9 880 096	221	1 779 784	41	313 552 459	7 109
50 000 \$ à 60 000 \$	443 792 195	8 239	52 633 661	969	11 515 506	212	3 192 076	59	511 135 438	9 499
60 000 \$ à 70 000 \$	149 761 787	2 483	17 914 714	281	4 219 454	66	833 124	13	172 729 079	2 763
70 000 \$ à 80 000 \$	22 358 549	302	7 404 966	100	1 247 872	17	0	0	31 011 369	419
80 000 \$ à 90 000 \$	11 344 744	135	4 714 210	56	511 455	6	0	0	16 570 409	197
90 000 \$ à 100 000 \$	8 280 593	88	2 343 309	25	269 294	3	0	0	10 933 196	116
100 000 \$ et plus	40 066 887	241	5 961 175	47	1 410 313	11	0	0	47 438 375	299
	1 795 442 604	103 136	616 296 924	54 891	54 241 290	1 983	13 105 199	570	2 479 085 977	160 540

10: Le présent tableau ne comprend pas les placements inscrits à la base de données ni les intérêts courus à l'égard de GENFIDELIA LIMITED. Il présente aussi les chiffres après déduction de la SAIC sur la considération qui identifierait les comptes inscrits sous des ratios de client différents, mais appartenant en fait au même client.  
 11: Liste d'assurance-dépôts du Canada.



## **ANNEXE II**

### **LE CUMUL; LA BROCHURE D'INFORMATION PUBLIQUE DE LA SADC**

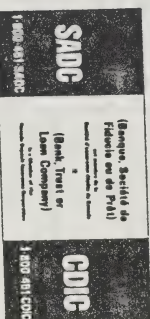


# SADOC

## INFORMATION

La Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) est une société d'État que le gouvernement fédéral a créée en 1967 pour protéger l'argent que vous déposez dans les institutions financières membres. Ces institutions sont les banques, les sociétés de fiducie et les sociétés de prêt.

Les membres affichent ce signe d'adhésion :



### Quels dépôts assure la SADC?

La SADC assure certains dépôts que vous confiez aux institutions membres. Parmi les dépôts assurables, mentionnons :

- les sommes versées dans les comptes d'épargne et les comptes de chèques ;
- les dépôts à terme tels les certificats de placement garantis (CPG) et les débiteurs émis par les sociétés de prêt ;
- les mandats ;
- les traites ;
- les traites ou chèques certifiés ;
- les chèques de voyage émis par les institutions membres.

Pour être couverts par l'assurance, vos dépôts doivent être faits au Canada, en monnaie canadienne. De plus, ils doivent être remboursables au plus tard cinq ans après la date à laquelle ils ont été effectués.

La SADC n'assure pas, cependant, tous les dépôts et les placements offerts par ses membres. Par exemple, la SADC n'assure pas :

- les sommes versées en monnaie étrangère dans des comptes d'épargne, des comptes de chèques et des dépôts à terme ;
- les dépôts dont le terme excède cinq ans ;
- les débiteurs émis par les banques à charte ;
- les obligations et les débiteurs émis par les gouvernements et les sociétés commerciales ;
- les bons du Trésor ;
- les sommes investies dans des hypothèques, des actions et des fonds mutuels.

### Quel est le montant maximal des dépôts assurés par la SADC?

#### Couverture de base

La couverture de base dont vous bénéficiez auprès d'une même institution membre est fixée à 60 000 \$ (somme du capital investi et des intérêts courus). Ce montant maximum s'applique donc à l'ensemble des dépôts assurables que vous confiez à une même institution membre. Les dépôts effectués à diverses succursales d'une même institution membre ne sont pas assurés séparément.

#### Assurances distinctes

Les dépôts en commun, les dépôts en fiducie et les sommes placées dans un régime enregistré d'épargne-retraite (REER) ou dans un fonds enregistré de revenu de retraite (FERR) sont couverts par des assurances distinctes.



### *Dépôt en commun*

Si vous effectuez un dépôt en votre propre nom et un autre dépôt en propriété conjointe, les deux sont assurés séparément. La couverture maximum applicable aux dépôts en commun qui sont effectués par les mêmes confidentiels à la même institution membre est de 60 000 \$.

### *Dépôt en fiducie*

Si vous êtes fiduciaire pour un tiers et que cette relation fiduciaire est consignée dans les registres de l'institution membre, le dépôt est assuré de façon distincte des autres dépôts que vous détenez en votre propre nom. Le dépôt est également assuré de façon distincte des autres dépôts faits directement par le bénéficiaire.

Un dépôt en fiducie peut avoir plusieurs bénéficiaires. Si la part de chaque bénéficiaire est clairement indiquée dans les registres de l'institution membre, chacun d'eux est assuré jusqu'à concurrence de 60 000 \$.

### *Régimes enregistrés*

La SAIK n'assure pas automatiquement toutes les sommes placées dans les régimes enregistrés. En effet, pour être assurées, les sommes doivent être vérifiées, en monnaie canadienne, dans des comptes d'épargne ou dans des dépôts à terme de cinq ans ou moins.

Voici d'autres détails importants concernant la protection des régimes enregistrés :

- la protection maximum s'appliquant aux REÉR dont vous êtes titulaire à une même institution membre est de 60 000 \$ (somme du capital investi et des intérêts courus) ;

- la protection maximum s'appliquant aux FEER dont vous êtes titulaire à une même institution membre est de 60 000 \$ (somme du capital investi et des intérêts courus) ;

- les cotisations que vous versez dans un régime de conjoint sont comptabilisées avec les autres régimes investis au nom du conjoint, et non pas avec ceux dont vous êtes le titulaire propre.

Voici un exemple de la protection maximum dont vous et une autre personne pourriez bénéficier auprès d'une même institution membre :

### **VOS DÉPÔTS**

Compte d'épargne, compte de chèques et dépôt à terme	
Dépôts en fiducie au nom d'un tiers	60 000 \$
REÉR	60 000 \$
FEER	60 000 \$
	<b>240 000 \$</b>

### **LES DÉPÔTS DE L'AUTRE PERSONNE**

Compte d'épargne, compte de chèques et dépôt à terme	
Dépôts en fiducie au nom d'un tiers	60 000 \$
REÉR	60 000 \$
FEER	60 000 \$
	<b>240 000 \$</b>

### **DÉPÔTS EN COMMUN**

Compte d'épargne, compte de chèques et dépôt à terme	
	60 000 \$



Il arrive-t-il dans le cas où une institution membre change de nom ou fusionne avec une autre institution membre?

Les dépôts confiés à l'institution avant la date du changement de nom ou avant la fusion continuent d'être assurés. Pour obtenir des renseignements sur la protection applicable aux dépôts faits après cette date, veuillez utiliser notre service d'information téléphonique sans frais.



Il arrive-t-il lorsqu'une institution membre fait faillite?

- Il n'est pas nécessaire de faire une réclamation à la SAIK.
- La SAIK envoie une lettre aux déposants assurés pour leur faire part du mode de remboursement.
- Le remboursement s'effectue dans des délais habituellement en moins de deux mois.
- La limite de 60 000 \$ s'applique à la somme du capital investi et des intérêts courus.
- L'intérêt cessera de courir à partir de la date à laquelle la cour ordonnera officiellement la cessation de activités en faillite. La SAIK ne versera des intérêts sur les dépôts assurés que dans des circonstances exceptionnelles (par exemple, si elle met plus de six mois à rembourser les déposants assurés).
- Pour éviter l'annulation des régimes enregistrés, la SAIK transfère les fonds dans une autre institution membre.

Le présent document contient des renseignements généraux qui ne constituent en aucun cas une interprétation juridique de la législation canadienne en matière d'assurance-dépôts.

Février 1994

Page 100



### **ANNEXE III**

#### **LES POUVOIRS LÉGISLATIFS ET AUTRES MOYENS D'INTERVENTION DU BSIF**





## POUVOIRS LÉGISLATIFS ET AUTRES MOYENS D'INTERVENTION

### 1. POUVOIRS LÉGISLATIFS

Les diverses lois régissant les institutions financières qui relèvent du BSIF confèrent au surintendant un certain nombre de pouvoirs discrétionnaires qui peuvent être utilisés lorsque le Bureau est préoccupé par une situation donnée. Ces pouvoirs sont les suivants :

- a) **Convocation du conseil d'administration.** Le surintendant peut exiger que le conseil d'administration se réunisse pour étudier des questions précises. Il a le droit d'assister à la réunion et d'y être entendu.
- b) **Participation aux assemblées d'actionnaires.** Le surintendant peut assister à une assemblée des actionnaires d'une institution financière, dans certaines circonstances, et y être entendu.
- c) **Révocation d'un vérificateur et pourvoi à une vacance.** Le surintendant peut révoquer un vérificateur nommé par le conseil d'administration et combler la vacance créée par la révocation si les administrateurs ne le font pas.
- d) **Extension de la portée d'une vérification.** Le surintendant peut exiger que la portée d'une vérification externe soit étendue ou qu'une procédure particulière soit mise en oeuvre dans la vérification. Le coût de la vérification étendue est à la charge de l'institution.
- e) **Demande d'inspection spéciale.** Le surintendant peut exiger que le vérificateur d'une institution procède à toute inspection qui, à son avis, sert l'intérêt public. Le coût de l'inspection est à la charge de l'institution.
- f) **Demande de vérification spéciale.** Si le surintendant est d'avis qu'une institution doit faire l'objet d'une vérification spéciale, il peut exiger que cette dernière soit effectuée par un comptable ou un cabinet de comptables répondant à certaines conditions. Le coût de la vérification est à la charge de l'institution.
- g) **Demande d'évaluation actuarielle spéciale.** Le surintendant peut demander à l'actuaire désigné de produire un rapport spécial ou demander qu'un rapport soit fait sur la situation financière future prévue d'une société d'assurances.
- h) **Évaluation d'un actif.** Le surintendant peut établir, par voie d'expertise, la valeur appropriée d'un actif et en informer l'institution.

- i) **Désignation d'apparentés.** Le surintendant peut désigner comme apparentée à une institution toute personne dont la relation avec cette dernière risque d'influencer l'exercice de son jugement à l'égard d'une opération.
- j) **Achat de service de gestion à des apparentés.** Le surintendant peut restreindre l'impartition des fonctions de gestion d'une institution.
- k) **Annulation d'opérations interdites.** Le surintendant peut demander à un tribunal de rendre une ordonnance annulant une opération avec apparentés interdite par la loi.
- l) **Demande de renseignements supplémentaires et refus des modalités de répartition.** Le surintendant peut exiger des renseignements supplémentaires sur les modalités utilisées par une société d'assurance-vie pour répartir les revenus et les frais entre les comptes de participation et peut désavouer les modalités utilisées par la société.
- m) **Accroissement de la portée ou de la fréquence des inspections.** Le surintendant peut soumettre une institution à plus d'une inspection par année et étendre la portée des inspections pour s'assurer que l'institution se conforme à la loi et est en bonne situation financière.
- n) **Augmentation du capital minimum d'une institution.** Le surintendant peut par ordonnance augmenter le capital ou les liquidités qu'une banque, une société de fiducie ou de prêt ou une société d'assurance-vie est tenue de maintenir, ainsi que le montant des actifs qu'une société d'assurances multirisques est tenue de maintenir.
- o) **Demande de renseignements supplémentaires à une institution.** Le surintendant peut demander à une institution particulière de lui fournir des renseignements supplémentaires et imposer la forme sous laquelle les renseignements doivent être fournis.
- p) **Demande de renseignements à l'institution mère.** Le surintendant peut, par ordonnance, exiger d'une personne ou d'une entité faisant partie du groupe d'une institution de lui fournir des renseignements, documentaires ou autres, afin de s'assurer que les dispositions de la loi sont respectées et que l'institution est en bonne situation financière. Cela permet au BSIF de demander à une société de portefeuille ou à un autre actionnaire contrôlant de lui fournir les renseignements voulus.

- q) **Assujettissement de l'ordonnance de fonctionnement à certaines conditions.** Le surintendant peut imposer des conditions ou des restrictions dans l'ordonnance de fonctionnement et en imposer de nouvelles ou modifier celles qui existent.
- r) **Délivrance d'un ordre.** Lorsque le surintendant est d'avis qu'une institution se livre ou est sur le point de se livrer (par un acte particulier ou son comportement) à une activité dangereuse ou douteuse, il peut lui ordonner de cesser cette activité et de s'en abstenir, ainsi que de prendre les mesures nécessaires pour corriger la situation. Cet ordre peut être donné à n'importe quelle étape du processus de réglementation et de supervision si les circonstances le justifient, mais il constitue normalement un dernier recours, utilisé lorsque tous les autres moyens permettant d'influer sur le comportement d'une institution ont été épuisés.
- s) **Publication d'un rapport aux termes de l'article 39.1 de la *Loi sur la SADC*.** Lorsque le surintendant est d'avis qu'une institution fédérale membre de la SADC n'est plus viable et que son redressement est au-delà de ses pouvoirs, il est tenu d'envoyer à la SADC un rapport susceptible de donner lieu à un décret du conseil qui aura pour effet de transférer le contrôle des actions de l'institution à la SADC et, en fin de compte, mènera à la vente, à la restructuration ou à la liquidation de l'institution.
- t) **Prise de contrôle d'une institution ou de ses actifs.** Le surintendant peut, dans des circonstances bien définies, prendre le contrôle d'une institution ou de ses actifs et, ensuite, faire tout ce qui est nécessaire ou approprié pour protéger les droits et les intérêts des assurés, des déposants et des créanciers de l'institution. Une fois que le surintendant a pris le contrôle d'une institution ou de ses actifs, il peut aussi demander au procureur général de présenter à un tribunal une requête d'ordonnance de liquidation de l'institution aux termes de la *Loi sur les liquidations*.

## 2. AUTRES MOYENS D'INTERVENTION

- a) **Persuasion morale.** La persuasion morale est l'un des principaux moyens dont dispose le Bureau pour obtenir que soient abandonnées ou modifiées des pratiques ou opérations jugées inappropriées. Cette persuasion est exercée par divers paliers d'autorité ou de responsabilité au Bureau à des échelons correspondants d'autorité ou de responsabilité dans les institutions, tout dépendant de la nature et de l'importance des pratiques en cause. Les efforts de persuasion morale peuvent aller jusqu'au plus haut échelon, c'est-à-dire le surintendant dans le cas du Bureau et le conseil d'administration dans le cas d'une institution. S'ils ne produisent pas les résultats souhaités, le Bureau recourt aux pouvoirs législatifs décrits précédemment.



- b) **Lettres d'engagement.** Le Bureau peut exiger d'une institution une lettre signée par le chef de sa direction et, éventuellement, ratifiée par le conseil d'administration, dans laquelle elle s'engage formellement à limiter, entre autres choses, ses activités de placement ou de prêt, le versement d'honoraires ou de dividendes et le rachat d'actions, ainsi qu'à plafonner le montant des emprunts ou les taux d'intérêt susceptibles d'être offerts aux déposants. Si l'institution refuse de fournir cette lettre ou, lorsqu'elle en a fourni une au Bureau, ne respecte pas ses engagements, le Bureau recourt aux pouvoirs législatifs décrits précédemment.

#### **ANNEXE IV**

#### **RÉSUMÉ DES POUVOIRS DE LA SADC**





## RÉSUMÉ DES POUVOIRS DE LA SADC

Les paragraphes suivants résument les pouvoirs de la SADC vis-à-vis des banques et des sociétés de fiducie ou de prêt fédérales. (Les différences en ce qui concerne les sociétés de fiducie ou de prêt provinciales sont énoncées sommairement à la fin du document.)

**Octroi d'assurance** - Les nouvelles institutions de dépôt doivent faire une demande d'adhésion à la SADC (qui ne soit pas une demande de constitution et de permis). Un règlement administratif de la SADC prescrit la forme que doit prendre la demande. L'octroi d'assurance est discrétionnaire et la SADC peut exiger du requérant qu'il lui fournisse des engagements ou assujettir à d'autres conditions l'approbation de sa demande.

**Police d'assurance-dépôts** - Les institutions membres de la SADC doivent se conformer aux conditions d'une police d'assurance-dépôts. Un règlement administratif de la SADC prescrit la forme que doit prendre la police. La SADC peut amender des polices en cours en modifiant le règlement pertinent.

**Primes** - Les institutions membres de la SADC paient des primes annuelles calculées en fonction de leurs dépôts assurés et doivent présenter des déclarations annuelles certifiées à la SADC.

**Surprime** - Lorsqu'une institution membre de la SADC se livre à une pratique qui justifie une surprime, selon un règlement administratif de la SADC, celle-ci peut obliger cette institution à en payer une. En bref, le règlement actuel sur les majorations de prime s'applique au non-respect des normes de la SADC (voir ci-dessous), d'autres règlements, de la police ou d'une loi à laquelle une institution membre est assujettie.

**Code de la SADC** - La SADC a le pouvoir de promulguer des règlements pour fixer des normes de pratiques commerciales et financières saines. Il existe actuellement huit règlements relatifs aux normes. Selon la police, les institutions membres doivent adhérer aux normes. Leur non-respect peut entraîner une majoration de prime ou la résiliation de l'assurance (voir ci-dessous).

**Résiliation d'assurance** - Lorsque la SADC est d'avis qu'une institution membre ne respecte pas les normes ou est en violation d'un règlement de la SADC ou des conditions de sa police, elle peut soumettre un rapport au président du conseil ou au directeur général de l'institution membre. Le rapport doit être présenté à une réunion du conseil d'administration de l'institution membre dans les 15 jours et, dans le même temps, l'institution membre doit fournir à la SADC une copie certifiée du procès-verbal en question. Si la SADC juge que l'institution membre n'a pas fait de progrès satisfaisants pour respecter la norme ou rectifier la violation, elle peut émettre un avis recommandant la résiliation de l'assurance de cette dernière.

**Annulation de l'assurance** - Lorsque la SADC est d'avis qu'une institution membre est insolvable ou sur le point de le devenir, ou lorsqu'une institution membre cesse d'accepter des dépôts, la SADC peut annuler l'assurance.

**Avis aux déposants** - Lorsque l'assurance d'une institution membre a été résiliée ou annulée, celle-ci doit supprimer toute référence à la SADC dans sa publicité, et la SADC peut aviser les déposants de l'annulation ou de la résiliation.

**Demande de mise en liquidation** - Lorsque la SADC est d'avis qu'une institution membre est insolvable ou sur le point de le devenir, elle est présumée être le créancier de cette institution et peut prendre des mesures pour protéger les actifs de l'institution ou la mettre en liquidation.

**Recours à titre de créancier** - Outre que s'applique la disposition de créancier présumé (voir ci-dessus), lorsque la SADC est créancier d'une institution membre, elle peut avoir recours aux remèdes habituels. (Par exemple, la SADC peut intenter une action pour obliger au paiement des primes ou des majorations de prime.) De plus, la SADC peut rechercher par tous les moyens à sa disposition le recouvrement de ses pertes. (Par exemple, la SADC a intenté des actions pour négligence contre des directeurs, des vérificateurs et d'autres personnes.)

**Aide financière** - Afin de réduire les risques ou d'éviter les pertes, la SADC peut acheter les actifs d'une institution membre, prêter à une institution membre ou lui garantir un prêt ou un dépôt. La SADC a ainsi le pouvoir d'aider temporairement les institutions membres ou d'appuyer des opérations de restructuration conformes à ses objectifs, et elle a exercé ce pouvoir de diverses façons. Les restrictions et autres conditions négociées par la SADC en échange d'une aide financière peuvent varier en fonction de la situation.

**Examens annuels** - Chaque année, le BSIF doit obligatoirement examiner les affaires de chaque institution membre de la SADC et en faire rapport à la SADC.

**Examens spéciaux** - Le BSIF est aussi tenu d'examiner la situation des institutions membres pour le compte de la SADC chaque fois que celle-ci l'exige pour des raisons précises. (Le BSIF procède aux examens qui lui sont demandés, mais le personnel de la SADC ou d'autres examinateurs engagés à cette fin procèdent aussi à des examens spéciaux, ou à des examens partiels.) Aux fins de ces examens, les administrateurs de la SADC sont investis des pouvoirs de commissaires-enquêteurs.

**Examens préliminaires** - Si la SADC croit qu'un remboursement de dépôts assurés est imminent, elle peut examiner ou faire examiner les livres, etc. de l'institution membre, et en particulier son passif-dépôts. La SADC jouit d'un droit d'accès et peut exiger des administrateurs, des cadres et des vérificateurs qu'ils fournissent renseignements et explications.

**Remboursement discrétionnaire** - Si, à la suite d'une décision du tribunal ou d'une mesure de réglementation, une institution membre est incapable d'effectuer le remboursement de ses dépôts, son assurance est annulée ou résiliée, ou un PRIF (voir plus bas) est mis en oeuvre, la

SADC peut payer les déposants assurés (par chèque ou en leur donnant accès à de nouveaux dépôts égaux aux montants de leurs dépôts assurés).

**Remboursement obligatoire** - Lorsqu'une institution membre est mise en liquidation, la SADC doit rembourser les dépôts assurés (Là encore, le paiement peut se faire de l'une des manières indiquées.)

**Programme de restructuration des institutions financières (PRIF)** - Dans certaines circonstances, le gouverneur en conseil peut prendre un décret qui porte dévolution à la SADC des actions et des dettes subordonnées d'une institution membre de la SADC, afin que cette dernière puisse procéder à une fusion, à un transfert d'actifs/passifs ou à toute autre transaction visant à restructurer les affaires de l'institution, ou obliger celle-ci à le faire. Si la restructuration ne se produit pas dans un délai donné, la SADC doit demander la mise en liquidation de l'institution membre.

**Publicité** - À l'heure actuelle, les institutions membres doivent afficher leur signe d'appartenance à la SADC, seules les institutions membres ou leurs associations ont le droit de faire de la publicité au sujet de la SADC et les institutions membres doivent aussi indiquer que certaines de leurs opérations ne constituent pas un dépôt ou un dépôt assuré. La SADC a récemment été investie du pouvoir d'établir des règlements visant les déclarations d'adhésion, les déclarations sur l'existence ou la portée de l'assurance et la publicité sur des questions traitant en général de l'adhésion à la SADC ou de la protection et de l'information du consommateur. Une fois que ces règlements (en cours d'élaboration) seront définitivement établis, ils remplaceront les dispositions de la loi.

**Généralités** - Outre qu'elle exerce les pouvoirs précis énumérés dans sa loi, la SADC a l'autorité de faire tout ce qui est nécessaire ou accessoire à la réalisation de son mandat. (Aux termes de ce dernier, elle doit fournir une assurance, favoriser la stabilité et la compétitivité du système financier canadien, promouvoir l'instauration de normes de saines pratiques chez les institutions membres et poursuivre ces objectifs à l'avantage des déposants et de manière à minimiser les pertes ou l'exposition aux risques pour elle-même.)

Le pouvoir de la SADC de résilier ou d'annuler l'assurance d'une institution membre, de se servir de la disposition de créancier présumé pour demander la liquidation d'une institution membre et d'effectuer un remboursement discrétionnaire, dépend de l'approbation du Ministre et, pour mettre en œuvre un PRIF, la recommandation du Ministre doit être soumise au gouverneur en conseil.

Quant aux sociétés de dépôt et de prêt provinciales, ce sont les lois provinciales les régissant qui dictent si elles doivent adhérer à la SADC afin de fonctionner comme institutions de dépôt. Les diverses conditions d'approbation ministérielle mentionnées ci-dessus ainsi que la solution du PRIF ne s'appliquent pas aux institutions membres provinciales. Sous réserve de ces différences et de quelques autres trop peu importantes pour que mention en soit faite dans un résumé succinct, le traitement des institutions membres provinciales et fédérales de la SADC est sensiblement le même.





**ANNEXE V**

**LA MÉTHODE DE MAINTIEN EN EXPLOITATION  
UTILISÉE PAR LA SADC**





## Annexe V: La méthode de maintien en exploitation utilisée par la SADC

[...] Il y a eu le cas du *First City Trust*, où la SADC s'est employée, avec l'entreprise et son conseil d'administration, à assurer la poursuite des activités. [...] Notre façon de procéder comporte deux volets: nous effectuons un examen spécial et nous recueillons l'information nécessaire pour nous permettre de déterminer quelle serait la solution la moins chère.

Une de nos divisions s'occupe exclusivement du processus de liquidation, de l'évaluation de l'actif et du calcul des pertes éventuelles en cas de liquidation. Une autre division, chargée de l'assurance et de l'évaluation des risques, doit travailler avec la compagnie pour tenter de trouver des solutions permettant de poursuivre les activités.

Notre façon de procéder, que nous avons décrite dans notre rapport annuel, consiste à travailler d'abord avec le conseil d'administration afin de nous assurer qu'il est disposé à collaborer avec nous pour trouver une solution de maintien en exploitation, car, fin de compte, c'est l'entreprise elle-même qui doit être en mesure de poursuivre ces activités. Nous pouvons apporter un appui financier, mais il incombe au conseil d'administration de suivre le processus, de répondre aux exigences et, par suite d'une ordonnance judiciaire ou d'une résolution du conseil, d'organiser une fusion ou une amalgamation.

Une fois que notre conseil d'administration décide que nous sommes disposés à envisager une solution de maintien en exploitation, nous écrivons à quelques institutions ou nous communiquons avec elles pour voir qui serait intéressé à travailler avec nous afin de faciliter l'opération. Nous exigeons entre autre que l'institution ait la capacité financière d'acquérir l'entreprise membre. Nous ne voulons évidemment pas que l'opération de redressement ou de maintien en exploitation soit à recommencer.

Nous dressons donc une liste des parties intéressées. Nous pouvons alors commencer à négocier avec la compagnie et les autres parties en vue d'en arriver à un mandat ou une offre avant d'engager les négociations sérieuses. Notre conseil est tenu au courant de la façon dont les choses évoluent. Pendant ce temps, nous examinons aussi une éventuelle liquidation.

À la fin des négociations, devant une opération possible, nous faisons une comparaison. Le conseil examine la valeur des actifs en cas de liquidation ainsi que les avantages et inconvénients du maintien en exploitation puisque l'un des buts de la SADC est de minimiser les pertes.

Nous prenons tous les facteurs en considération et le conseil décide. S'il détermine, comme il l'a fait dans le cas de la transaction entre la *First City* et la *North American Life*, ou entre la Toronto-Dominion et la *Central Guaranty Trust*, que la solution du maintien en exploitation est la plus économique, nous concluons des ententes et facilitons l'opération.

(M. J.P. Sabourin, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 19, 4 octobre 1994, p. 67)

**ANNEXE VI**

**RÉSUMÉ DES DISPOSITIONS DE LA  
*NAIC REHABILITATION MODEL ACT***





## Résumé des dispositions de la *NAIC Rehabilitation Model Act*

(Extraits de la *Model Act*)

La *National Association of Insurance Commissioners* (NAIC) a adopté une loi type régissant le redressement des compagnies d'assurance. On trouvera ci-dessous un aperçu du processus de redressement.

### **OBJET**

La présente loi a pour objet de protéger les intérêts des assurés, des créanciers et du public en général tout en empiétant le moins possible sur les prérogatives normales des propriétaires et des administrateurs des compagnies d'assurance grâce aux mesures suivantes :

- Détection précoce de toute situation éventuellement dangereuse chez un assureur et application rapide des mesures correctives appropriées.
- Méthodes améliorées de redressement des compagnies d'assurance, avec la collaboration de l'industrie des assurances.
- Amélioration du processus de liquidation en vue de le rendre plus efficient et économique, en clarifiant la loi de façon à minimiser les incertitudes juridiques et les poursuites judiciaires.
- Réduction des problèmes que posent les opérations de redressement et de liquidation entre plusieurs États en facilitant la collaboration entre les États dans le processus de liquidation et en étendant la portée de la compétence personnelle aux créanciers de l'assureur en dehors de l'État.
- Réglementation de l'industrie de l'assurance par les retombées des mesures législatives concernant les procédures en cas de défaut de paiement et les règles de fond concernant l'ensemble de l'industrie de l'assurance.
- Élaboration d'un régime global de redressement et de liquidation de compagnies d'assurance et des compagnies qui relèvent de la présente loi dans le cadre de la réglementation de l'assurance, de l'industrie des assurances et des assureurs. On considère que les mesures prises en cas d'insolvabilité ou de défaut de paiement d'un assureur font partie intégrante de l'assurance et présentent un intérêt public vital.

## MOTIFS DE REDRESSEMENT

Le commissaire peut soumettre au tribunal compétent une demande d'ordonnance l'autorisant à prendre des mesures de redressement à l'égard d'un assureur américain ou d'un assureur étranger domicilié dans l'État pour un ou plusieurs des motifs suivants :

- L'assureur se trouve dans une situation telle que toute poursuite des opérations serait préjudiciable aux intérêts financiers des titulaires de polices, des créanciers ou du public.
- On a des motifs raisonnables de croire que l'assureur a commis des malversations, qu'il y a eu appropriation fautive ou détournement des actifs de l'assureur, que l'assureur est victime de faux ou de fraude ou de toute autre activité illégale qui risque de porter atteinte à l'actif de l'assureur au point de compromettre sa solvabilité.
- L'assureur n'a pas démis de ses fonctions une personne en position d'influence réputée malhonnête ou indigne de confiance après avis et audition par le commissaire, au point de compromettre les intérêts de l'assureur, que cette personne soit un dirigeant, un administrateur, un agent général, un gestionnaire, un employé ou une autre personne.
- Une personne ou plusieurs personnes dont il a été déterminé, après avis et audition par le commissaire, qu'elles étaient indignes de confiance, ont une participation majoritaire dans la compagnie d'assurance, par la voie des actions ou autrement.
- Une personne en position d'influence, que ce soit un dirigeant, un administrateur, un fiduciaire, un agent général, un gestionnaire, un employé ou une autre personne, a refusé d'être interrogée sous serment par le commissaire au sujet de ses affaires et, après avis raisonnable, l'assureur a omis de mettre fin à l'emploi de cette personne et à l'influence qu'elle exerce sur la direction.
- Après demande du commissaire [aux termes de la loi sur les inspection ou de la présente loi] l'assureur a omis de soumettre à examen ses propres biens, livres comptables, comptes, documents et autres dossiers ou ceux de toute filiale ou compagnie apparentée contrôlée par lui ou de toute personne en position d'influence dans la compagnie dans la mesure où ils concernent l'assureur.
- L'assureur a, sans en avoir au préalable obtenu l'autorisation du commissaire, cédé ou tenté de céder, en contravention des dispositions [de la loi sur les sociétés de portefeuille] ou [de la loi sur la réassurance de gros] la totalité de sa compagnie ou a conclu une transaction ayant pour effet de fusionner, de consolider ou de réassurer substantiellement sa compagnie avec celle d'une autre personne.



- L'assureur ou ses biens sont visés ou sont sur le point d'être visés par une demande de nomination d'un séquestre ou d'un syndic ou de tout autre fiduciaire analogue de l'assureur ou de ses biens autrement que ce qui est autorisé aux termes des lois sur l'assurance, ce qui pourrait retirer leur compétence aux tribunaux de l'État ou compromettre une liquidation ordonnée aux termes de la présente loi.

### **POUVOIRS DE L'ORGANISME DE RÉGLEMENTATION DURANT LE REDRESSEMENT**

- En sa qualité de responsable du redressement, le commissaire peut nommer un ou plusieurs adjoints spéciaux investis des pouvoirs et responsabilités conférés à la personne chargée des redressements aux termes du présent article, et le commissaire peut faire appel aux experts-conseils, greffiers et assistants qu'il juge nécessaires. Le commissaire peut, s'il le juge nécessaire et avec l'approbation du tribunal, nommer un comité consultatif des titulaires de polices ou des autres créanciers y compris des associations garantes.
- Si les biens de l'assureur ne comportent pas suffisamment de liquidités pour couvrir les coûts encourus, le commissaire peut avancer les fonds nécessaires en puisant à même les crédits destinés à l'entretien du département des assurances. Les sommes ainsi avancées pour couvrir les frais d'administration seront remboursées au commissaire qui les rendra au département des assurances à même les premières sommes dont disposera l'assureur.
- La personne chargée du redressement peut prendre toutes les mesures qu'elle juge appropriées ou nécessaires pour opérer une réforme et revitaliser la compagnie d'assurance. Il assumera tous les pouvoirs des dirigeants, administrateurs et gestionnaires, dont les propres pouvoirs seront suspendus, sauf dans la mesure où ils sont de nouveau délégués par lui. Il aura les pleins pouvoirs pour diriger et gérer, embaucher et licencier des employés sous réserve des dispositions de leur contrat, et de s'occuper des biens et des affaires de l'assureur.
- Si la personne chargée du redressement se rend compte qu'un dirigeant, un gestionnaire, un agent, un courtier, un employé ou toute autre personne a posé des actes criminels ou délictueux ou a contrevenu à des obligations contractuelles ou fiduciaires et ainsi causé des torts à l'assureur, il peut se prévaloir de tous les recours légaux appropriés au nom de l'assureur.

- Si la personne chargée du redressement estime opportun de procéder à une réorganisation, une consolidation, une conversion, une réassurance, une fusion ou toute autre transformation, elle dressera un plan à cet égard. Dans le cas d'une compagnie d'assurance-vie, le plan de redressement proposé peut comprendre l'imposition d'un droit de rétention sur les polices de la compagnie, si les actionnaires ont au préalable renoncé à tous leurs droits. Ce plan peut également comporter l'imposition d'un moratoire d'une portée et d'une durée aussi importantes qu'il est nécessaire sur les prêts et la valeur de rachat des contrats d'assurance-vie.

#### **APRÈS LA PÉRIODE DE REDRESSEMENT**

Si le commissaire estime que toute autre tentative de redressement d'une compagnie d'assurance augmenterait sensiblement les risques de pertes pour les créanciers, les titulaires de polices ou le public, ou qu'elle serait futile, il peut solliciter des tribunaux une ordonnance de liquidation. En revanche, si le commissaire estime que les motifs justifiant les mesures de redressement ne sont plus, il peut déposer une requête d'ordonnance de cessation de la procédure de redressement. Les administrateurs de la compagnie d'assurance peuvent eux-aussi présenter une requête d'ordonnance de cessation de la procédure de redressement.

**ANNEXE VII**

**EXAMEN DES RÉGIMES D'INDEMNISATION DES PORTEURS DE  
POLICE D'ASSURANCE DE PERSONNES AUX ÉTATS-UNIS,  
AU CANADA ET AU ROYAUME-UNI**





**EXAMEN DES RÉGIMES D'INDEMNISATION DES  
PORTEURS DE POLICE D'ASSURANCE DE PERSONNES  
AUX ÉTATS-UNIS, AU CANADA ET AU ROYAUME-UNI**

Septembre 1994

**David Walker**

**Service des normes, de l'élaboration des politiques et de  
l'économique  
Division de l'assurance et de l'évaluation des risques**

## I. Introduction

Le présent rapport a pour but de comparer et de résumer les principales caractéristiques des régimes d'indemnisation des porteurs de police d'assurance de personnes en vigueur dans différents états américains (soit les États de New York, du Michigan et de Californie), ainsi qu'au Canada et au Royaume-Uni. Ce dernier pays est le seul en Europe à avoir mis sur pied un régime d'indemnisation pour les titulaires d'assurance-vie.

## II. Sommaire comparatif des régimes d'indemnisation des porteurs de police d'assurance de personnes

### Similitudes

De façon générale, les régimes d'indemnisation du Canada, du Royaume Uni et des états américains qui ont fait l'objet de cette étude présentent de nombreuses caractéristiques communes — notamment en ce qui concerne l'étendue de la couverture, l'établissement des cotisations et la capacité de créancier. Par exemple, tous les régimes étudiés sont gérés par des associations dirigées par un conseil d'administration, appuyées par le secteur des assurances de personnes et régies par l'organisme de réglementation de leur gouvernement respectif. Aux termes de la plupart de ces régimes, ces associations et les porteurs de police se classent au rang des créanciers privilégiés.

Quant aux cotisations, la majorité des régimes d'indemnisation ne prévoient le prélèvement d'une cotisation uniquement dans le cas où un assureur connaît des difficultés ou devient insolvable : ces cotisations sont établies en fonction du revenu en primes global des institutions qui souscrivent au régime. Aucune cotisation n'est perçue de façon régulière de sorte à constituer une réserve pour pertes. Par ailleurs, les cotisations proviennent d'assureurs qui opèrent dans la même branche d'assurance que l'institution en difficulté ou insolvable. Dans la plupart des cas, les sommes versées au régime d'indemnisation sont déductibles d'impôt.

### Différences

Les différences principales entre les régimes d'indemnisation étudiés ont trait aux aspects suivants : (1) l'importance de la cotisation, (2) la valeur en dollars de la couverture et (3) les pouvoirs dont disposent les organismes d'indemnisation.

#### 1) Perception des cotisations



Aux États-Unis, ce sont les associations d'indemnisation de l'Alabama, de la Floride et du Texas qui ont prélevé les cotisations les plus faibles, soit 1 % des primes moyennes perçues par les assureurs au cours des trois années précédant les difficultés de l'institution. Les cotisations les plus élevées (4 %) ont été prélevées au New Hampshire, en Caroline du Nord et en Caroline du Sud. Le taux moyen était de 2 %.

Au Royaume-Uni, les cotisations représentaient 1 % du revenu en primes des assureurs Vie, tandis qu'au Canada, la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP) exige la plus faible des cotisations, soit 0,5 %. La cotisation exigée en vertu de chaque régime étudié se fonde sur le revenu en primes des assureurs membres, et, dans la plupart des cas, peut être considérée comme une dépense d'entreprise déductible d'impôt, ou peut servir à compenser l'impôt dû sur le revenu en primes des compagnies d'assurance (en donnant droit à un crédit d'impôt).

## 2) Étendue de la couverture

Le régime d'indemnisation de l'État de New York fournit la couverture la plus élevée par porteur de police individuelle. Si les associations des différents États américains et la SIAP au Canada offrent une couverture similaire en ce qui concerne les rentes, les produits de retraite et les prestations d'assurance-vie, d'assurance-maladie et de décès, les plafonds de couverture varient. L'État de New York prévoit la couverture maximale la plus élevée, soit 500 000 \$ US par porteur de police, tandis que dans la plupart des autres États américains, le plafond se situe à 300 000 \$ US par personne. Au Canada, la couverture maximale dont peut bénéficier un titulaire de police souscrivant à tous les produits offerts par son régime d'assurance de personnes (c'est-à-dire à l'assurance-vie, au REÉR, au FERR, etc.) est de 380 000 \$ CAN, plus 2 000 \$ par mois pour les prestataires de rentes viagères ou d'assurance-invalidité.

Les régimes de l'État de Californie et du Royaume-Uni se distinguent des autres en ce sens qu'ils offrent une coassurance. En Californie, outre un plafond exprimé en dollars, le régime prévoit que la couverture n'excédera pas la limite établie ou 80 % des engagements contractuels si ce dernier montant est moindre. Au Royaume-Uni, advenant la faillite d'une compagnie d'assurance-vie, l'organisme d'indemnisation verse 90 % de la valeur totale de la demande d'indemnité et ce, dans les plus brefs délais. Si les sommes à verser se révèlent considérables, le processus d'indemnisation peut devoir être prolongé.

Il importe cependant de souligner qu'aucun des régimes étudiés n'a eu à faire face à la faillite d'une institution de l'envergure de la Compagnie d'assurance-vie Confédération, et qu'aucun d'entre eux n'a eu à percevoir des fonds pendant une période de temps prolongée afin de pouvoir honorer d'importants engagements, comme la SIAP a eu à le faire.

### 3) Pouvoirs

Si l'organisme d'indemnisation du Royaume-Uni et la plupart des associations aux États-Unis peuvent intervenir auprès des organismes de réglementation gouvernementaux ou de l'état concerné, et même travailler avec eux à la recherche d'une solution qui évite de mettre fin aux activités de l'assureur, d'autres — notamment la SIAP — sont dotés de pouvoirs beaucoup plus restreints.

## Conclusions principales

Tout compte fait, le régime canadien d'indemnisation pour les assurances de personnes présente des lacunes par rapport aux autres régimes étudiés en ce qui concerne trois aspects critiques :

### 1) Cotisations

La SIAP exige des cotisations relativement faibles comparativement aux autres régimes, en retour d'une couverture presque équivalente.

### 2) Pouvoirs

Contrairement aux régimes du Royaume-Uni et des États-Unis, la SIAP ne peut participer pleinement à la recherche de solutions qui maintiennent les activités de l'assureur en difficulté. L'expérience a toutefois montré que son intervention pourrait permettre de sabrer les coûts en facilitant les fusions et les acquisitions.

### 3) Une situation financière de plus en plus tendue

La faillite de la Compagnie d'assurance-vie Confédération et la possibilité de nouvelles faillites permet de croire que le régime canadien d'indemnisation pour les assurances de personnes sera mis à rude épreuve au cours des prochaines années. Il ne semble pas, cependant, qu'il puisse réussir à offrir aux porteurs de police d'assurance une couverture suffisante et aussi efficace

que les régimes en vigueur au Royaume-Uni et dans certains états américains



### III. Détails additionnels concernant les régimes d'indemnisation des porteurs de police d'assurance de personnes

La section qui suit contient de plus amples informations sur le fonctionnement des régimes d'indemnisation aux États-Unis (à savoir les normes fédérales recommandées, les caractéristiques des mécanismes d'indemnisation appliqués dans les États de New York, de Californie et du Michigan), au Royaume-Uni et au Canada.

#### 1 Régimes américains d'indemnisation des porteurs de police d'assurance de personnes

##### i) Normes prescrites par la U.S. National Organization of Life and Health Insurance Guarantee Association (NOLHGA)

Aux États-Unis, étant donné que chaque état est responsable de la réglementation du secteur des assurances de personnes sur son territoire, la plupart des états encouragent les assureurs à former des associations sectorielles d'indemnisation chargées de prélever des cotisations et d'indemniser les porteurs de police en cas de défaillance ou d'insolvabilité d'une compagnie d'assurance de personnes. Ces organismes d'indemnisation propres à chaque état paient les prestations d'assurance et maintiennent généralement la protection à partir du moment où une ordonnance de mise en liquidation est émise. Si un assureur membre d'une telle association éprouve de sérieuses difficultés financières ou devient insolvable, l'association se procure des fonds en prélevant des cotisations sur les revenus en primes d'autres compagnies qui opèrent dans la même branche d'assurance.

Si ces associations d'indemnisation offrent et retiennent respectivement une protection et des cotisations qui varient d'un état à l'autre, tout comme leurs pouvoirs et leur structure, les régimes d'indemnisation se ressemblent à bien des égards. En fait, la NOLHGA (U.S. National Organization of Life and Health Insurance Guarantee Association) a établi des normes fédérales uniformes que la plupart des états respectent. Les principales recommandations émises par la NOLHGA en matière de protection, de calcul des cotisations, de pouvoirs et de régime d'entreprise sont les suivantes :

#### Garantie et responsabilités

En matière de protection, il est conseillé aux associations des divers états de couvrir les porteurs de police individuelle et leurs bénéficiaires, ainsi que les assurés au titre de certificats d'assurance collective. La plupart des associations protègent les porteurs de police qui résident dans l'état qui relève de leur autorité, pourvu que l'assureur, peu

importe l'adresse de son siège social, ait obtenu un permis d'exercer de l'état en question. Le modèle de base d'indemnisation dont s'inspirent la plupart des états propose les plafonds suivants :

- a) 300 000 \$ : prestations de décès
- b) 100 000 \$ : valeur de rachat (assurance-vie)
- c) 100 000 \$ : prestations d'assurance-maladie
- d) 100 000 \$ : valeur actuelle d'une rente, y compris la valeur de rachat
- e) 300 000 \$ : plafond global. Bien que ce montant puisse varier d'un état à l'autre, le plafond global s'élève généralement à 300 000 \$ environ par personne. Ce plafond est fixé à 5 millions de dollars dans le cas d'un contrat de rente collective.
- f) Prestations de retraite : chaque participant à un régime de retraite du gouvernement — établi conformément aux articles 401, 403b ou 457 du Internal Revenue Code des U.S.A. — et couvert par un contrat de rente collective, ou ses bénéficiaires s'il est décédé, sont couverts jusqu'à concurrence d'un montant total de 100 000 \$ pour la valeur actuelle de la rente (y compris la valeur nette de rachat)

### Cotisations

Si une compagnie d'assurance de personnes éprouve des difficultés financières ou devient insolvable, les membres de l'association d'indemnisation qui opèrent dans la même branche d'assurance que l'institution en difficulté doivent verser une cotisation égale à 2 % de leur revenu en primes d'assurance-maladie et à 2 % de leur revenu en primes d'assurance-vie. Le calcul de la cotisation est fondé sur la moyenne des primes prélevées par chaque assureur membre au cours des trois années civiles qui précèdent l'année où l'institution devient défaillante ou insolvable.

La NOLHGA recommande que les états permettent aux assureurs de traiter la cotisation qu'ils versent à leur association respective comme un crédit d'impôt qui réduira leur revenu en primes imposable.

### Capacité de créancier

Les réclamations de l'entité qui indemnise un porteur de police se classent au même rang que celles des autres porteurs de police (subrogation aux droits du porteur de police).

### Pouvoir et régie d'entreprise

En général, les principaux pouvoirs et responsabilités des associations d'indemnisation sont les suivants :

- 1) Garantir, prendre en charge ou réassurer l'une ou chacune des polices délivrées par l'assureur en difficulté ou insolvable. Habituellement, une association d'indemnisation étend sa protection lorsque les tribunaux déclarent l'assureur insolvable et que l'organisme de réglementation de l'état prend le contrôle de l'institution. Si l'institution est en difficulté mais qu'une solution permettant le maintien des activités semble possible, l'organisme de réglementation et l'association travaillent de concert pour faciliter une fusion ou une acquisition.
- 2) Fournir les fonds, gages, billets, garanties ou autres cautionnements requis pour s'acquitter des responsabilités indiquées au paragraphe 1), et honorer les obligations contractuelles de l'assureur en difficulté en attendant que des mesures soient prises conformément au paragraphe 1).
- 3) Prêter de l'argent à l'assureur en difficulté.
- 4) Assurer le paiement de prestations identiques à celles qui, pour la même prime, seraient payables aux termes des polices émises par l'assureur insolvable (exception faite des conditions de transformation et de renouvellement), dans le cas d'un porteur de police couvert par l'association.

En ce qui a trait à la régie d'entreprise, le conseil d'administration d'une association d'indemnisation compte généralement entre cinq et neuf représentants d'assureurs membres qui assument le mandat défini dans le plan d'entreprise de l'association. Les membres du conseil sont choisis par les assureurs membres sous réserve de l'approbation du président du conseil (soit le commissaire de l'association d'indemnisation de l'état). Deux membres du conseil doivent être des représentants du secteur public nommés par le président du conseil.

### ii) Association d'indemnisation de l'État de New York



### Garantie et responsabilités

Le régime couvre toutes les polices émises par les assureurs membres (un assureur membre se définit ainsi : toute compagnie américaine d'assurance de personnes qui opère dans l'état concerné depuis au moins trois ans et qui n'est pas de type mutuel ou sans but lucratif), dont les polices directes d'assurance-vie, les polices d'assurance-maladie, les contrats de rente et les accords de financement supplémentaire. L'assureur membre devait détenir un permis d'exercer en régie au moment de l'établissement de la police, du contrat ou de l'accord, ou au moment de ses difficultés ou de son insolvabilité. Exprimée en dollars, la protection de base est la suivante :

- 1) La responsabilité globale de l'institution n'excèdera pas 500 000 \$ à l'égard de toute police d'assurance-vie.
- 2) Plafond de 1 000 000 \$ pour toutes les prestations, y compris la valeur brute de rachat, dans le cas de tout contrat de rente collective.

### Cotisations

Le régime d'indemnisation de l'État de New York repose sur un système de post-cotisation des institutions membres. Un assureur membre opérant dans la même branche d'assurance que l'institution en difficulté ou insolvable doit verser une cotisation représentant 2 % de son revenu en primes. L'État de New York permet à ces institutions membres de réduire leur impôt total en les autorisant à réclamer un crédit d'impôt, égal à 80 % de leurs cotisations en sus de 100 millions de dollars, qui sera réparti sur une période de quinze ans.

### Capacité de créancier

Les réclamations des porteurs de police couverts par le régime d'indemnisation de l'association sont honorées en quatrième position, après règlement des frais engendrés par la liquidation de l'institution, des sommes dues aux employés, et des contrats de biens et services dont la date remonte au plus à 90 jours.

### Pouvoirs et régie d'entreprise

De façon générale, les principaux pouvoirs et responsabilités de l'association d'indemnisation de l'État de New York consistent à garantir, prendre en charge ou réassurer l'une ou chacune des polices d'assurance émises par l'assureur en difficulté ou insolvable. Dans la plupart des cas, l'état étend sa protection lorsque les tribunaux déclarent l'institution insolvable et que celle-ci passe sous le contrôle

de l'organisme de réglementation de l'état. Si l'institution est en difficulté mais qu'il semble possible de maintenir ses activités, l'association et l'organisme de réglementation de l'état cherchent conjointement à lui éviter la faillite.

La loi exige que le conseil d'administration de l'association d'indemnisation compte entre 13 et 21 membres élus par les assureurs membres. Le président du conseil est élu par les administrateurs (membre d'office).

### iii) Association d'indemnisation de l'État de Californie

#### Garantie et responsabilités

La protection offerte par l'association s'applique aux polices individuelles d'assurance directe Vie, aux rentes et aux polices d'assurance complémentaire, ainsi qu'aux certificats d'assurance directe collective. Les contrats de rente et les certificats de rente collective englobent entre autres les accords de règlement échelonné, les contrats collectifs de retraite et tout contrat de rente immédiate ou différée. Dans le cas de l'assurance-maladie, sont couvertes les polices d'assurance directe individuelle et collective.

Les prestations que l'association pourrait devoir verser ne dépasseront en aucun cas le moindre des montants suivants :

- 1) 80 % des obligations contractuelles de l'assureur, après réduction des taux d'intérêt. Ce pourcentage s'applique à un contrat Vie par porteur de police, à chaque participant ou à un titulaire par police que l'assureur doit ou devrait honorer s'il n'était pas en difficulté ;
- 2) 250 000 \$ en prestations de décès, mais pas plus de 100 000 \$ en valeur nette de rachat pour les contrats Vie ;
- 3) 100 000 \$ pour la valeur actuelle d'une rente, y compris la valeur de rachat nette ;
- 4) Indemnisation limitée à 5 000 000 \$ à l'égard d'un titulaire quel qu'il soit (personne, entreprise, entité juridique) de police de rente, peu importe le nombre de polices dont il est propriétaire ;
- 5) En ce qui concerne les obligations en matière d'assurance-maladie, en aucun cas elles ne dépasseront : 1) les obligations contractuelles que l'assureur doit ou devrait honorer s'il n'était pas en difficulté financière ou insolvable, ou, si elle est moindre : 2) la somme de 200 000 \$ en prestations d'assurance-maladie,

un montant qui augmentera ou diminuera chaque année selon le facteur relatif aux coûts des soins de santé de l'indice des prix à la consommation.

### Cotisations

Le régime utilisé dans l'État de Californie repose sur un système de post-cotisation des institutions membres. La cotisation représente 1 % de la moyenne du revenu en primes enregistré par l'assureur au cours des trois années qui précèdent celle où surviennent les difficultés ou l'insolvabilité de l'institution. Le calcul de la cotisation est généralement effectué au prorata et laissé à la discrétion du conseil d'administration de l'association. L'État de Californie ne permet pas aux compagnies d'assurance de personnes de déduire ces cotisations de leur revenu imposable ni de les passer dans leurs dépenses d'entreprise.

### Capacité de créancier

Les réclamations de l'entité qui indemnise les porteurs de police se classent au même rang que celles des autres porteurs de police.

### Pouvoirs et régie d'entreprise

De façon générale, les principaux pouvoirs et responsabilités de l'association d'indemnisation de l'État de Californie sont laissés à sa discrétion et consistent à garantir, prendre en charge ou réassurer l'une ou chacune des polices émises par l'institution insolvable ou en difficulté. Habituellement, l'association étend sa protection lorsque les tribunaux déclarent l'institution insolvable et que celle-ci passe sous le contrôle de l'organisme de réglementation de l'état. Si l'assureur est en difficulté mais qu'il semble possible de maintenir ses activités, l'organisme de réglementation recherche généralement activement une solution durable avec l'aide de l'association.

En termes de régie d'entreprise, le conseil d'administration de l'association compte dix membres et un commissaire (soit le président) nommé par les administrateurs. Ceux-ci sont choisis par les assureurs membres, sous réserve de l'approbation du président du conseil. Deux membres du conseil doivent être des représentants du secteur public nommés par le président du conseil.

### **iv) Association d'indemnisation de l'État du Michigan**

#### Garantie et responsabilités

La protection offerte par cette association s'applique aux polices collectives d'assurance directe Vie, aux polices d'assurance-maladie,



aux contrats de rente, aux polices d'assurance complémentaire, aux certificats d'assurance directe collective, aux polices d'assurance juridique et aux contrats de rente collective émis par un assureur membre. Les plafonds d'indemnisation qui suivent s'appliquent à un titulaire quel qu'il soit par police d'assurance vie, peu importe le nombre de polices dont il est titulaire

- a) 300 000 \$ en prestations de décès, mais pas plus de 100 000 \$ pour la valeur nette de rachat (assurance-vie) ;
- b) 100 000 \$ en prestations d'assurance-maladie, y compris la valeur nette de rachat ;
- c) 100 000 \$ pour la valeur actuelle d'une rente, y compris la valeur nette de rachat ;
- d) Chaque participant à un régime de retraite du gouvernement — établi conformément à l'article 401Ks du Internal Revenue Code des U.S.A. — qui est couvert aux termes d'un contrat de rente collective, ou ses bénéficiaires, s'il est décédé, sont couverts jusqu'à concurrence d'un montant global de 100 000 \$ pour la valeur actuelle d'une rente (y compris la valeur nette de rachat) ;
- e) L'association n'assumera en aucun cas des obligations supérieures à un montant global de 300 000 \$ à l'égard d'un titulaire quel qu'il soit par police. L'indemnisation d'un titulaire quel qu'il soit par police couvert aux termes d'un contrat de rente collective s'élèvera à 5 000 000 \$, peu importe le nombre de polices appartenant à ce même contractant.

#### Cotisations

L'association de l'État du Michigan se sert également d'un système de post-cotisation. La cotisation exigée représente 2 % du revenu moyen en primes prélevées dans l'état en question au cours des trois années civiles qui précèdent l'insolvabilité de l'institution, à l'égard de polices Vie et Maladie couvertes par l'association d'indemnisation. Les cotisations sont réputées constituer des dépenses d'entreprise entièrement déductibles du revenu imposable des assurés membres.

#### Capacité de créancier

L'association d'indemnisation et les porteurs de police jouissent d'un statut de créancier privilégié

### Pouvoirs et régie d'entreprise

De façon générale, les principaux pouvoirs et responsabilités de l'association consistent à garantir, prendre en charge ou réassurer l'une ou chacune des polices émises par l'assureur en difficulté ou insolvable. L'association étend généralement sa protection lorsque les tribunaux déclarent l'assureur insolvable et que l'organisme de réglementation de l'état prend le contrôle de l'institution. Si l'institution est en difficulté mais qu'il semble possible de maintenir ses activités, l'organisme de réglementation et l'association travaillent conjointement à son redressement.

Le conseil d'administration de l'association d'indemnisation du Michigan doit normalement réunir 10 membres. Huit d'entre eux, dont le président du conseil, proviennent du secteur des assurances de personnes, et les deux autres sont habituellement des représentants du secteur public nommés par le président du conseil.

## 2 Loi protégeant les porteurs de police au Royaume-Uni

### Renseignements généraux

Au Royaume-Uni, la protection des porteurs de police d'assurance Vie et Maladie a été établie en 1975, avec l'entrée en vigueur d'une loi à cet effet (*Policyholder Protection Act*). Cette loi exigeait que les assureurs du Royaume-Uni établissent un organisme de protection des contractants (*Policyholder Protection Board*) qui serait en mesure d'indemniser les porteurs de police en cas de faillite d'une compagnie d'assurance de personnes ou d'assurance générale.

Jusqu'à présent, cet organisme s'est surtout occupé des assureurs IARD car la branche Vie n'a donné lieu à aucune indemnisation d'importance. Les faillites des compagnies d'assurance-vie se sont généralement réglées par une fusion ou une acquisition. Néanmoins, en raison des problèmes posés par la faillite de plusieurs assureurs IARD et de la plus grande liberté que réclame l'Union européenne en matière d'échanges commerciaux, le gouvernement britannique revuait actuellement la loi sur la protection des porteurs de police — surtout en ce qui a trait à la capacité d'emprunt, à l'indemnisation des réclamations IARD et aux réclamations de tiers en matière de responsabilité civile éventuelle.

### Garantie et responsabilités

Le régime d'indemnisation britannique repose sur un système de coassurance en vertu duquel, en cas de faillite d'un assureur, 90 % de la valeur totale de la réclamation est remboursée le plus tôt possible. Toutefois, si les montants à rembourser sont très importants, le processus d'indemnisation peut se prolonger considérablement. Les contrats à long terme s'arrêtent à la date de liquidation de la compagnie d'assurance et la responsabilité qui doit être assumée se limite à la valeur des placements jusqu'à cette date. Aucun plafond ne s'applique aux indemnités que l'organisme d'indemnisation peut avoir à verser à un porteur de police individuelle.

### Cotisations

Chaque année qui fait suite aux graves difficultés ou à l'insolvabilité d'un assureur, l'organisme d'indemnisation exige de ses membres une cotisation de 1 % de leur revenu en primes relatif aux polices de la même branche d'assurance que celles émises par l'institution qui a fait faillite. Si les réclamations dépassent considérablement la somme des cotisations recueillies, la protection peut être diminuée ou la période d'indemnisation étendue. Les cotisations sont réputées constituer des



dépenses d'entreprise entièrement déductibles du revenu imposable des institutions membres.

#### Capacité de créancier

En tant que protecteur des porteurs de police, l'organisme d'indemnisation est un créancier privilégié. Après les réclamations des porteurs de police, ce sont celles des créanciers garantis, puis celles des créanciers ordinaires qui sont honorées.

#### Pouvoirs et régie d'entreprise

Le conseil d'administration de l'organisme d'indemnisation britannique compte cinq membres, dont le président du conseil. Un administrateur est généralement choisi au sein du Insurance Insolvency Board (organisme gouvernemental d'assurance contre l'insolvabilité) et les autres sont des représentants du secteur des assurances. L'organisme a pour principal mandat de garantir, d'assumer ou de réassurer l'une ou chacune des polices émises par l'assureur en difficulté ou insolvable. La loi sur la protection des porteurs de police prône la recherche de solutions qui garantissent le maintien des activités des assureurs.

### 3 Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP)

#### Renseignements généraux

La SIAP protège les porteurs de police d'assurance de personnes au Canada. Il s'agit d'un organisme sans but lucratif qui a vu le jour en janvier 1990 et dont le financement est assuré par les membres du secteur des assurances de personnes. Cette société a pour mandat de protéger, jusqu'à concurrence de certains plafonds, les porteurs de police canadiens contre les pertes de prestations liées à l'insolvabilité ou la liquidation d'un de ses membres. La Loi sur les sociétés d'assurances exige que toute compagnie d'assurance régie par une loi fédérale soit membre de la SIAP.

#### Garantie et responsabilités

En général, la SIAP fournit aux porteurs de police d'institutions insolubles la protection suivante :

- 1) 60 000 \$ : produits de retraite de type REÉR
- 2) 60 000 \$ : produits de type régime d'épargne retraite non enregistré
- 3) 60 000 \$ : valeur de rachat de polices, prestations d'assurance-maladie
- 4) 200 000 \$ : prestations d'assurance-vie (soit de décès), par personne
- 5) 2 000 \$ par mois, par prestataire de rente viagère et d'invalidité

#### Cotisations

Les assureurs membres de la SIAP paient des frais annuels de 5 000 \$ au plus pour couvrir les coûts d'exploitation de la SIAP et ne doivent verser une cotisation qu'en cas de faillite d'un assureur membre. La cotisation demandée représente 0,5 % du revenu annuel moyen en primes enregistré par un assureur au cours des cinq années précédant la faillite, à l'égard de produits couverts par la SIAP appartenant à la même branche et régie par la même législation que celles caractérisant les produits de l'assureur insolvable. La SIAP est autorisée à emprunter à ses membres, dans une année donnée, un montant additionnel de 1 % de leur revenu en primes couvert par la SIAP (soit

environ 200 millions de dollars). Les cotisations sont réputées être des dépenses d'entreprise entièrement déductibles du revenu imposable des institutions membres.

### Capacité de créancier

Une fois qu'elle indemnise un porteur de police, la SIAP est subrogée dans les droits de ce dernier, et ses réclamations à titre de créancier se classent au même rang que celles des autres porteurs de police. Les avances faites au liquidateur par la SIAP sont traitées comme des réclamations non garanties.

### Pouvoirs

La SIAP n'a pas le pouvoir d'ordonner la liquidation d'une institution membre. Cette fonction demeure la prérogative du surintendant des assurances et du ministre compétent en vertu de la loi constitutive de l'institution. La SIAP doit également, pour procéder à un contrôle continu de l'institution, s'en remettre aux organismes de réglementation compétents.

Ces organismes sont tenus d'informer la SIAP lorsqu'ils inscrivent une institution membre sur leur liste de surveillance. La SIAP peut recourir à toute source d'emprunt autorisée par son conseil d'administration.

### Régie d'entreprise

Le président de la SIAP est un membre d'office sans droit de vote du conseil d'administration. Des 14 membres qui forment le conseil, à part le président, huit d'entre eux proviennent habituellement du secteur des assurances de personnes, et les cinq autres sont choisis à titre de membres indépendants. Les fonctionnaires et les membres élus d'une assemblée législative fédérale ou provinciale sont exclus de cette dernière catégorie.





## **ANNEXE VIII**

### **COMMENT L'ACCAP PERÇOIT LA SIAP**





## Annexe VIII: Comment l'ACCAP perçoit la SIAP

[...] trois facteurs importants protègent les clients de notre industrie. Le premier moyen de défense, c'est la force et la stabilité de l'industrie. Plusieurs agences de notation de réputation mondiale accordent aux assureurs de personnes du Canada la plus haute note possible pour leur capacité de régler les demandes d'indemnité. Depuis un an environ, elles ont aussi produit des analyses indépendantes de l'industrie [...]

Ces rapports traitent tous du même thème: en dépit des changements profonds qui se produisent en ce moment, les compagnies canadiennes d'assurance de personnes sont solides et bien capitalisées. Le fait que ces entreprises aient continué à croître malgré la situation économique difficile des dernières années est un autre indice de leur force et de leur stabilité.

Comme la protection que nous offrons peut durer toute une vie, la recherche d'investissements sûrs et de qualité a toujours été et demeure le principe directeur de la gestion de nos compagnies d'assurance de personnes. Une dernière remarque importante au sujet de la force et de la stabilité de notre industrie: même s'il y a eu deux cas d'insolvabilité, les compagnies d'assurances de personnes du Canada ont un passé impressionnant et une fiche de protection des consommateurs sans pareil parmi les autres types d'institutions financières du pays.

La qualité de la réglementation de l'industrie est le deuxième facteur de protection pour les assurés. Notre système de réglementation est extraordinairement avantageux et solide. D'ailleurs, l'industrie canadienne des assurances de personnes est parmi les mieux réglementées au monde.

[...]

Le troisième facteur de protection, c'est la SIAP.

[...]

Sur le plan de la concurrence, il importe de noter que la SIAP offre une protection semblable à celle de la SADC, même s'il y a des différences marquantes entre les deux régimes. Il est vrai que lorsque deux institutions offrent des produits comparables – des régimes d'accumulation de capital, par exemple – la protection est très semblable. Toutefois, la SIAP assure aussi des produits exclusifs aux compagnies d'assurances de personnes, tels que l'assurance-vie et l'assurance-invalidité.

La grande différence de protection entre l'assurance-vie et l'assurance-dépôts, c'est que dans le cas de la première, il n'y a pas encore eu de réclamation; la protection a pour but de maintenir l'assurance en vue d'un événement futur et il faut continuer de verser les primes pour que la promesse d'indemnité soit maintenue. C'est une différence capitale, surtout pour les porteurs de police en mauvaise santé qui seraient incapables d'acheter une nouvelle assurance ailleurs.

Pour mener à bien sa mission, la SIAP reçoit annuellement des renseignements sur la santé financière de ses membres et travaille en étroite collaboration avec les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux chargés de contrôler l'industrie des assurances. Lorsqu'une faillite se produit, nous tentons de réaliser notre objectif de protéger les consommateurs de manière à minimiser la charge financière de ceux qui en feront les frais au bout du compte: l'industrie et ses assurés.

Pour régler les coûts d'une faillite et d'une liquidation, la SIAP peut imposer à ses membres, en une année, une cotisation équivalant au plus à un demi de un pour cent de leurs revenus provenant des primes assurées. Cela totalise environ 100 millions de dollars. En outre, depuis les modifications apportées en avril 1993, la SIAP peut emprunter de ses membres encore un pour cent de leurs revenus, si les fonds ou le crédit nécessaires dépassent le montant habituel des cotisations. Cela produirait encore 200 millions de dollars.

[...] après vous avoir présenté très brièvement la SIAP et le rôle qu'elle doit jouer, j'en arrive à la partie principale de notre exposé: les initiatives prises pour que la SIAP protège encore mieux les assurés d'une compagnie insolvable. Je vais commencer par vous rappeler comment entre en jeu la protection des consommateurs en cas d'insolvabilité. [...] la SIAP a déjà dû intervenir deux fois dans de telles circonstances, la première, lorsque Les Coopérants a fait faillite en janvier 1992, et la seconde, lors de la faillite de La Souveraine en décembre de la même année.

Les deux fois, la SIAP a réussi à s'acquitter de son mandat. D'ailleurs, les porteurs de police ont été protégés bien au-delà des limites annoncées. Dans le cas de Les Coopérants, tous ont été entièrement indemnisés. Quant à La Souveraine, nous avons mis au point une formule unique dite de réassurance proportionnelle qui a permis à plus de 96 p. 100 des assurés de cette compagnie de continuer à recevoir des indemnités intégrales ou d'être assurés pour le même montant qu'avant. Les autres porteurs de police n'ont perdu que 10 p. 100 du montant de leur assurance ou de leurs indemnités. Malheureusement, certains consommateurs ont subi des pertes, mais elles n'étaient pas très élevées. Nous sommes relativement heureux de ce résultat, mais il en a coûté plus d'un quart de milliard de dollars à l'industrie, une somme considérable.

(M. Alan Morson, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 14, 23 juin 1994, p. 31-33).

[...] bien que nous nous efforcions d'améliorer l'efficacité et l'administration de la SIAP, nous souhaitons en fait ne plus jamais devoir faire appel à ses services. L'industrie a donc fait un effort considérable pour prendre des mesures préventives [...]

D'abord, le code de conduite. L'industrie songe très sérieusement à adopter des normes comparables à celles de la SADC en matière de pratiques financières et commerciales. Après une première évaluation positive de la faisabilité et de l'opportunité d'un tel effort, nous étoffons actuellement les projets de normes.



Deuxièmement, une plus grande facilité d'accès aux marchés de capitaux. [...] l'industrie n'a pas beaucoup fait appel aux marchés financiers dans le passé. La réforme législative de 1992 lui a conféré les mêmes pouvoirs que ses concurrents pour solliciter des investissements. D'autres initiatives entrent cependant en jeu; l'une a trait au règlement de certains problèmes de réglementation et de fiscalité, et une autre vise à mieux informer les investisseurs des occasions de placement intéressantes qu'offre notre industrie.

Troisièmement, un système de réglementation plus préventif. [...] de manière générale, l'industrie se penche actuellement sur la question de savoir si le système ne pourrait pas anticiper les problèmes de façon à y remédier beaucoup plus tôt.

Quatrièmement, amélioration des mécanismes de liquidation. Nous avons cherché le moyen de dégager le plus rapidement et le plus efficacement possible le marché d'éléments, quand ce n'est pas d'entreprises au complet, qui sont en difficulté. Plusieurs initiatives susceptibles d'améliorer la situation sont menées de front.

[...] l'industrie juge essentielles toutes ces mesures préventives. Elle va donc continuer d'y consacrer beaucoup d'énergie pendant l'année qui vient, en s'appuyant sur les bases solides jetées durant l'année qui vient de s'écouler.

[...]

[...] le régime de la SIAP, qui est financé par l'industrie, a réussi à protéger des dizaines de milliers d'assurés suite à deux grosses faillites qui auront coûté plus de 250 millions de dollars à l'industrie. Sans être parfait, il est efficace et l'industrie travaille avec acharnement et créativité à le consolider et à l'améliorer en tenant compte de l'expérience acquise.

(M. Mark Daniels, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule 14, 23 juin 1994, p. 34-36)

Lors des audiences de l'automne, le président de la SIAP, M. Gardner, nous a confié qu'en dépit de la récente faillite de La Confédération-Vie, l'industrie demeure, dans son ensemble, extrêmement solide et bien capitalisée. Il ne fait aucun doute que l'industrie est en mesure de s'acquitter de ses obligations envers les assurés.

[...] tandis que les six plus importantes banques du Canada ont un ratio médian de capital au passif de 5,6 p. 100, celui des 25 plus grosses compagnies d'assurance-vie et d'assurance maladie est de 8,8 p. 100.

En outre, il importe de comprendre que La Confédération-Vie était aux prises avec des problèmes qu'elle était la seule à avoir, ce qui était un secret de polichinelle depuis quelque temps. Son cas n'est donc pas caractéristique de ce qui se passe dans l'industrie.

[...]

Il faut aussi souligner que les événements récents relatifs à La Confédération ne changent rien au fait que les compagnies d'assurance de personnes comptent parmi les institutions financières les plus sûres de ce pays. Les agences de cotation de réputation internationale soulignent depuis des décennies la solidité financière des compagnies d'assurance-vie et d'assurance-maladie du Canada, et elles continuent de le faire.

Malgré une récession prolongée, l'industrie a pu se développer et apporter une contribution importante à l'économie canadienne et à la sécurité financière des Canadiens.

Le fait d'associer l'actuariat à la gestion financière ajoute aussi depuis longtemps à la force de l'industrie. L'actuaire est perçu comme étant celui qui établit les normes de la profession à l'échelle internationale.

Comme beaucoup d'autres industries, les compagnies d'assurance-vie et d'assurance-maladie traversent actuellement une période de transformation. Les fusions et les acquisitions, ainsi que le transfert de secteurs d'activités entre compagnies, constituent la tendance dominante à cet égard et l'on prévoit que cela se poursuivra pendant que les assureurs continuent de consolider leurs activités. Il importe de bien comprendre ce processus pour éviter qu'il ne devienne source d'inquiétude quant à la solidité et à la stabilité fondamentales de l'industrie.

[...]

Dans le cas de La Confédération, il n'a pas été facile pour la SIAP de s'assurer que 1,3 million de titulaires de polices canadiens soient protégés jusqu'à la limite prescrite. Cela a exigé un travail considérable sur le plan stratégique, opérationnel et administratif avec l'agent du liquidateur, Peat Marwick Thorne Inc.

À l'heure actuelle, tout se passe comme à l'accoutumée pour la majorité des titulaires de polices de La Confédération. Les prestations de décès et d'invalidité continuent d'être versées. La Confédération continue de toucher les primes de ses clients, qu'elle dépose dans un compte bloqué distinct. Les rentiers continuent de recevoir leurs mensualités et les intérêts sur les produits de capitalisation continuent d'être versés selon les dispositions des contrats.

La mission de base est plus difficile pour plusieurs raisons. D'abord, la liquidation de La Confédération a une dimension internationale. Il s'agit ensuite d'un processus très compliqué qui touche beaucoup de personnes. Troisièmement, cela met en cause un nombre considérable de produits et de polices.

Ces facteurs, joints à l'ampleur de la liquidation, ont largement attiré l'attention des médias, ce qui a donné lieu à une multitude de demandes d'information de la part des titulaires de polices et des consommateurs. L'industrie a réussi à faire face à la situation en aidant les titulaires de polices canadiens grâce aux garanties offertes par la SIAP et en aidant l'agent du liquidateur à s'assurer que les indemnisations continuent d'être versées et que l'assurance soit assumée par une autre compagnie le plus rapidement possible.

La SIAP a guidé Peat Marwick Thorne dans ses communications avec les titulaires de polices de La Confédération et a mis des connaissances techniques précieuses à son service.



La SIAP a aussi fourni information et orientation à des milliers de titulaires de polices. Le centre d'information de l'association industrielle a répondu, en son nom, aux demandes de renseignements de plus de 8 000 titulaires de polices. Par l'intermédiaire des médias du pays tout entier, la SIAP a pu rassurer les consommateurs au sujet des limites de protection et préciser que plus de 90 p. 100 des titulaires canadiens de polices de La Confédération étaient pleinement protégés, tandis que les autres pouvaient s'attendre à recevoir une part élevée des garanties au-delà des limites prescrites.

Dans le cas de La Souveraine, le taux de recouvrement a atteint 90 p. 100 de la protection initiale. La SIAP serait déçue si le taux de recouvrement des titulaires canadiens de polices de La Confédération était moindre.

En outre, les titulaires canadiens de polices peuvent être sûrs qu'ils continueront d'être assurés une fois la liquidation achevée et les contrats d'assurance transférés à un autre assureur.

La SIAP a également collaboré avec Peat Marwick Thorne pour hâter les négociations relatives à la vente des filiales de La Confédération-Vie au Royaume-Uni et, au Canada, le transfert à la Financière Manuvie des secteurs d'assurance-vie et d'assurance maladie collectives. Ces opérations ont permis de calmer les inquiétudes des titulaires de polices de la Grande-Bretagne et de fournir une solution optimale à plus d'un million de Canadiens qui bénéficient de régimes d'assurance collective de La Confédération.

La SIAP aide à présent Peat Marwick Thorne à trouver un acheteur pour le secteur des assurances individuelles de La Confédération au Canada.

[Pour ce qui est de savoir] si la SIAP est satisfaisante dans sa forme actuelle ou s'il faut la changer, si la question «La SIAP est-elle adéquate?» veut en fait dire «La SIAP assure-t-elle aux titulaires de polices le niveau de protection promis?», l'expérience de Les Coopérants, La Souveraine et La Confédération-Vie jusqu'ici nous amène sans conteste à répondre par l'affirmative.

En fait, la SIAP est allée beaucoup plus loin en élaborant avec le liquidateur des formules permettant de maximiser le recouvrement des titulaires de polices, et ce dans une mesure supérieure aux limites prescrites.

Si la question veut plutôt dire «Est-il possible d'améliorer la SIAP?», je répondrai que l'industrie a toujours cherché à tirer des enseignements positifs de ses expériences, à les examiner et à retenir ceux qui étaient susceptibles d'améliorer encore sa capacité déjà reconnue de protéger les titulaires de polices. Un groupe de travail mixte de l'ACCAP et de la SIAP a été chargé d'examiner l'adéquation du capital et la protection du consommateur; créé il y a deux ans, le groupe poursuit ses efforts pour améliorer la SIAP, comme il s'est engagé à le faire.

[...] dans le cadre de l'étude en cours sur la protection du consommateur, l'industrie a apporté des améliorations notables à la SIAP au cours des deux dernières années; certaines découlaient de suggestions faites dans le rapport du comité sénatorial intitulé «Surveillance et protection des clients des institutions financières».

Parmi les principales améliorations, notons l'augmentation du nombre des administrateurs indépendants au sein du conseil d'administration de la SIAP; la création d'un comité spécial d'administrateurs indépendants pour assurer la liaison avec les organismes de réglementation à l'égard des entreprises en difficulté avant que la situation s'aggrave au point que l'ensemble du conseil d'administration de la SIAP doive intervenir; le relèvement des pouvoirs d'emprunt de la SIAP jusqu'à concurrence de 1 p. 100 des primes garanties, ce qui équivaut à quelque 200 millions de dollars; l'adoption d'un système national de cotisation; et l'adoption du principe de préfinancement en vue de constituer un fonds de 100 millions.

[...] l'industrie examine à l'heure actuelle d'autres changements importants qui seraient envisageables avant la fin de 1994. Il s'agit de l'élaboration de normes détaillées de saine gestion commerciale et financière, semblables à celles adoptées par la SADC, mais tenant compte des différences inhérentes au secteur de l'assurance-vie, ainsi que d'autres changements à la structure de cotisation, dont l'examen des cotisations en fonction des risques.

(M. John Gardner, Délibérations du Comité sénatorial permanent  
des banques et du commerce, fascicule n° 18, 29 septembre 1994,  
p. 44-47)





**ANNEXE IX**

**LETTRE DE M. RAYMOND GARNEAU, PRÉSIDENT DE  
L'ASSOCIATION CANADIENNE DE COMPAGNIES D'ASSURANCES DE  
PERSONNES À L'HONORABLE MICHAEL KIRBY, PRÉSIDENT DU  
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE**





Le 21 octobre 1994

L'hon. Michael Kirby  
Président  
Comité sénatorial permanent  
des banques et du commerce  
Le Sénat du Canada  
Édifices du Parlement  
Pièce 800-VB, rue Wellington  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le sénateur,

Je vous écris en ma qualité de président de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes pour vous faire part des vues de l'industrie sur l'éventualité de la création d'une société d'État pour protéger les intérêts des consommateurs de l'industrie des assurances de personnes. Depuis que mes collègues et moi-même avons eu l'honneur de témoigner devant le Comité, l'opinion sur ces questions dans l'industrie a évolué, ce qui présente peut-être un intérêt au moment où vous et vos distingués collègues vous apprêtez à rédiger le rapport de votre Comité.

Il importe en particulier de noter que, sur la base des recommandations du groupe de travail des assureurs et du Comité permanent mandaté pour traiter des questions de protection des consommateurs, les assureurs ont maintenant atteint un consensus ratifié par le conseil d'administration. Ce consensus comporte trois aspects principaux:

les assureurs souhaitent,

- i) que soit créée une société d'État qui serait chargée de protéger les consommateurs dans le secteur des assurances de personnes;
- ii) que cette société soit financièrement tout à fait séparée de la caisse actuelle de la SADC;
- iii) que l'industrie participe activement à la conception de cette société dans les détails.

Je tiens à souligner que l'industrie ne sollicite aucune subvention. Cette société serait intégralement financée par le secteur privé, comme c'est le cas actuellement avec la SIAP.

Il importe aussi de noter que l'industrie s'est fondée sur deux considérations importantes pour en arriver à ce consensus. Premièrement, comme l'ont fait remarquer la plupart des témoins qui ont comparu aux audiences de votre Comité, pour que les titulaires de polices d'assurance de personnes soient adéquatement protégés, il faudra que le régime de protection de ces consommateurs ait accès sans restrictions aux renseignements concernant les compagnies d'assurance en difficulté, qu'il soit habilité à faire appliquer des mesures permettant la poursuite de l'exploitation, et qu'il ait accès aux ressources financières requises. Une société d'État répondrait manifestement à tous ces critères.

Deuxièmement, le statut de société d'État de la SADC confère de grands avantages aux institutions de dépôt et à leurs clients. Des recherches sur les attitudes des consommateurs révèlent que, entre deux produits financiers par ailleurs identiques, la majorité des Canadiens opteront pour celui qui jouit de la protection de la SADC de préférence à un produit assuré par un organisme privé comme la SIAP. Étant donné que plus de la moitié des recettes de l'industrie des assurances de personnes sont tirées de produits qui font directement concurrence à ceux des institutions de dépôt, cette situation confère un gros avantage concurrentiel aux institutions de dépôt, avantage qu'il est impossible de justifier sur le plan de la politique publique. Elle avantage aussi les déposants par rapport aux vingt millions de Canadiens servis par les compagnies d'assurance de personnes. La création d'une société d'État remédierait à ces inégalités.

J'espère que ces quelques remarques vous seront utiles pour la rédaction de votre rapport, que l'industrie attend avec grand intérêt. Nous sommes à votre disposition si vous ou vos collègues souhaitez approfondir ces questions.

Veuillez agréer, Monsieur le sénateur, l'assurance de ma haute considération.

Le président de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes,

Raymond Garneau  
Directeur général de l'Industrielle-Alliance

c.c.: Membres du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce  
L'hon. Paul Martin  
L'hon. Douglas Peter

**ANNEXE X**  
**NORMES DE L'INSTITUT CANADIEN DES**  
**COMPTES AGRÉÉS**





## Annexe X: Normes de l'Institut canadien des comptables agréés

L'ICCA a récemment établi des normes qui sont d'un intérêt particulier pour les institutions financières, dont les suivantes:

- 1) Chapitre du Guide – prêts douteux;
- 2) Note d'information – Rapports spéciaux sur les institutions financières réglementées;
- 3) Note d'information – Opérations ou conditions à communiquer en vertu de l'obligation légale de faire rapport relativement à la «bonne santé» des institutions financières de régime fédéral;
- 4) Note d'information – Vérification des provisions techniques des entreprises d'assurance-vie;
- 5) Note d'information – Rapport du vérificateur sur les états financiers des institutions financières de régime fédéral;
- 6) Vérification de la provision pour pertes sur créance.

Les recherches sur l'harmonisation des pratiques comptables pour des transactions commerciales analogues conclues par chacun des quatre paliers en sont à une étape préliminaire.

Le thème principal qui sous-tend les recommandations de l'ICCA en matière de comptabilité est l'amélioration des mesures et des normes de divulgation conçues pour donner une meilleure idée des risques et des incertitudes auxquels l'entreprise fait face.

Les représentants de l'ICCA nous ont dit ce qui suit:

Lors de sa récente comparution devant le comité, le surintendant des institutions financières a réservé un accueil favorable aux lignes directrices concernant l'obligation de faire rapport relativement à la «bonne santé».

[...]

Passons maintenant à la coopération avec d'autres parties ayant un intérêt dans l'industrie dont, en premier lieu, les organismes de réglementation. À la suite de l'enquête Estey, l'ICCA a mis sur pied le Groupe de travail sur les établissements financiers chargé précisément d'examiner les questions de comptabilité intéressant les établissements financiers. Même si les états financiers dont nous nous occupons servent des fins générales et doivent de ce fait répondre aux besoins d'un certain nombre d'utilisateurs, nous reconnaissons que les organismes de réglementation ont un rôle important à jouer dans l'établissement de normes comptables. Nous avons donc invité des représentants du Bureau du surintendant des institutions financières et d'un organisme de réglementation provincial à faire partie, comme observateurs, de ce groupe de travail.

Pour ce qui est des questions de vérification intéressant les institutions financières, nous avons établi le Groupe de travail sur les communications des vérificateurs avec les organismes de réglementation. Ce groupe de travail cherche à connaître les vues des organismes de réglementation en les consultant et en leur distribuant les documents qu'ils doivent commenter dans le cas de chaque projet en voie d'élaboration.

Les modifications apportées à la législation régissant les institutions financières ont fait ressortir la nécessité d'une plus grande participation du BSIF, surtout parce que les états financiers doivent être établis selon des principes comptables généralement reconnus, à moins d'indication contraire du surintendant.

Pour être certains de bien comprendre nos points de vue respectifs, nous avons mis en place, avec le BSIF, un processus permanent qui permet de discuter de nos propositions respectives concernant la communication de l'information financière. Nous croyons que l'ICCA et le BSIF s'en portent tous les deux mieux et comprennent mieux chacun le point de vue de l'autre.

En ce qui concerne d'autres normes, nous collaborons actuellement avec des organismes de normalisation internationale à deux projets qui touchent de très près les institutions financières.

Le premier de ces projets a débuté en 1989 lorsque le Groupe de travail sur les établissements financiers de l'ICCA a préparé un document portant sur les questions de comptabilité et de communication concernant les instruments financiers dérivés. Conscient de l'importance de ces questions à l'échelle mondiale, l'ICCA a mis ses ressources en commun avec celles du Comité international de normalisation de la comptabilité et proposé des normes comptables canadiennes et internationales communes pour les instruments financiers. [...] celles-ci comportent des règles pour les instruments dérivés.

Le deuxième projet, qui en est encore à une étape préliminaire, nous amène à collaborer avec le *Financial Accounting Standards Board* des États-Unis à l'élaboration de normes concernant la présentation d'états financiers non cumulés. Cela aura pour résultat d'exiger la ventilation de l'information par entité commerciale afin que les utilisateurs des états financiers puissent mieux évaluer les risques et les résultats escomptés en ce qui concerne les diverses entreprises au sein d'un groupe.



Nous consultons aussi d'autres parties intéressées. L'élaboration de principes comptables et de normes de vérification généralement reconnus nous oblige à consulter abondamment tous ceux qui préparent, utilisent ou vérifient des états financiers.

[...]

Nous croyons que la tendance à vouloir donner une meilleure idée des risques auxquels une entité est exposée amènera éventuellement les utilisateurs de l'information financière à demander plus de renseignements sur les moyens que prennent les entreprises pour contrôler ces risques et y parer. Dans ce contexte, l'ICCA a créé un comité chargé d'établir des critères pour les systèmes de contrôle. Ces critères serviront de normes que les cadres d'entreprise pourront utiliser pour mettre en place des systèmes de contrôle et serviront de points de repère aux vérificateurs pour leurs rapports sur les systèmes de contrôle.

Ces normes aideront également le conseil d'administration et le comité de vérification à s'acquitter de la responsabilité que leur confère la loi de veiller à ce que les institutions financières aient en place des modes appropriés de contrôle interne. La spécialisation de l'industrie va croissant et permet aux vérificateurs de mieux comprendre les risques avec lesquels des organisations particulières, comme les institutions financières, sont aux prises. Il faut poursuivre le travail dans ce secteur.

L'obligation qu'ont, de par la loi, les vérificateurs de toutes les institutions financières de rendre compte de tout ce qui peut, à leur avis, nuire à la bonne santé d'une institution financière est un exemple de l'extension donnée à leur rôle. Les vérificateurs nous semblent bien placés, en outre, pour aider le Bureau du surintendant des institutions financières à évaluer si une institution financière respecte les normes de la SADC en matière de pratiques commerciales et financières saines. Leur rôle pourrait s'en trouver élargi d'autant.

(M. Graeme K. Rutledge, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 12, 21 juin 1994, p. 9-12)



## **ANNEXE XI**

### **ACTIVITÉS DE COORDINATION ENTRE LA SADC ET LE BSIF**



## ACTIVITÉS DE COORDINATION ENTRE LA SADC ET LE BSIF

La SADC et le BSIF se sont entendus sur un certain nombre de mesures qui leur permettront de s'acquitter de leurs obligations et de leurs rôles respectifs avec le maximum d'efficacité et d'assurer que les questions touchant la coordination de leurs activités seront discutées et résolues comme il convient.

La SADC et le BSIF ont donc signé en décembre 1992 une entente en vue d'une alliance stratégique qui permettra à ces deux organismes de remplir leur mandat plus efficacement. L'entente définit un cadre à l'intérieur duquel la SADC et le BSIF coordonnent leurs activités connexes par des consultations et un échange de renseignements.

L'entente concerne les institutions membres de la SADC constituées en sociétés fédérales et porte entre autres sur les demandes de constitution, de permis d'exercer et d'assurance-dépôts, sur les procédés d'évaluation et de gestion des risques, sur la résiliation ou l'annulation des assurances ou des permis, sur les modalités des interventions de réglementation et d'assurance et sur le procédé de liquidation, sur l'élaboration de règlements, lignes de conduite, politiques, règles et autres initiatives, sur la communication de renseignements au Parlement ou aux comités parlementaires, au ministre des Finances et au conseil d'administration de la SADC, et sur la formation et le perfectionnement du personnel. Une copie de l'entente se trouve à l'annexe A.

Un groupe de travail composé de représentants de la SADC et du BSIF a été créé en 1993 pour veiller à la pleine application des dispositions de l'entente. Il a pour mandat de mettre au point des protocoles et des procédures et d'offrir des conseils pour la mise en oeuvre de l'entente.

De plus, un comité de hauts dirigeants de la SADC et du BSIF, créé lui aussi en 1993, doit servir de tribune de communication pour toutes les questions d'intérêt mutuel, y compris celles que pose la mise en oeuvre de l'entente en vue d'une alliance stratégique. Ses membres comprennent le président de la SADC, son président et chef de la direction, le surintendant des institutions financières et un surintendant adjoint des institutions financières.

En outre, les questions concernant les activités de supervision de la SADC et du BSIF sont à l'ordre du jour des réunions mensuelles ordinaires. Ces réunions ont pour but de discuter entre autres des demandes de constitution et d'assurance-dépôts, de questions portant sur l'ensemble du secteur d'activité, des événements ou tendances défavorables, du calendrier des examens annuels et de l'étude de ceux qui viennent d'être terminés, des institutions en difficulté ou faisant l'objet d'une surveillance.

Enfin, le conseil d'administration de la SADC s'intéresse activement à la coordination des activités de chaque entité et est informé régulièrement de l'état d'avancement des initiatives majeures.

## ENTENTE ENTRE LA SADC ET LE BSIF

### OBJET DE L'ENTENTE

L'entente a pour objet d'aider la SADC et le BSIF à s'acquitter plus efficacement de leurs responsabilités et de leurs rôles respectifs.

L'entente délimite le cadre à l'intérieur duquel la SADC et le BSIF coordonnent leurs activités en vue de l'objectif énoncé ci-dessus par la voie de consultations et d'échanges de renseignements.

### PORTÉE DE L'ENTENTE

L'entente vise les institutions membres de la SADC qui sont constituées en vertu d'une loi fédérale (« institutions fédérales membres ») et, dans certains cas, leurs institutions apparentées ou affiliées assujetties aux règlements du BSIF (« parties affiliées »), les institutions présentant des demandes de constitution fédérale, de permis d'exercer et d'assurance-dépôts et, dans certains cas, leurs parties affiliées, ainsi que des institutions membres de la SADC constituées en vertu d'une loi provinciale (« institutions provinciales membres ») lorsqu'elles ont des filiales.

L'entente porte sur les activités suivantes :

- les demandes de constitution, de permis d'exercer et d'assurance ;
- les procédés d'évaluation des risques ;
- les modalités de résiliation ou d'annulation d'assurance, d'intervention de réglementation ou d'assurance-dépôts et de liquidation ;
- l'élaboration de règlements, lignes de conduite, politiques, règles, normes, règlements administratifs et autres initiatives ;
- la communication de renseignements ou d'opinions au ministre, au conseil d'administration de la SADC, au Parlement ou aux comités parlementaires lorsqu'il est préférable de présenter des rapports coordonnés ;
- la formation et le perfectionnement du personnel.

## DEMANDES DE CONSTITUTION, DE PERMIS D'EXERCER ET D'ASSURANCE

Pour mieux coordonner les demandes de constitution, de permis d'exercer et d'assurance,

- la SADC et le BSIF prépareront conjointement une trousse d'information sur les demandes de constitution en société fédérale, de permis d'exercer et d'assurance-dépôts ;
- le BSIF informera la SADC des demandes de constitution en société fédérale ou de permis d'exercer par des institutions de dépôts ;
- la SADC informera le BSIF des demandes d'assurance provenant d'institutions qui seraient assujetties aux règlements du BSIF et d'institutions provinciales lorsqu'elles ont des filiales ;
- les demandes de renseignements à l'appui des demandes de constitution, de permis d'exercer et d'assurance présentées par des institutions fédérales seront coordonnées par le BSIF pour le compte de la SADC et du BSIF ; le BSIF fournira en temps et lieu à la SADC une copie de l'information reçue ;
- la SADC et le BSIF se transmettront les dossiers établis pour ces demandes ;
- la SADC et le BSIF s'aviseront mutuellement de leurs intentions ou de leurs réserves à l'égard de l'approbation ou du rejet de ces demandes ;
- avant que le surintendant ne recommande au ministre la constitution en société fédérale d'une institution ou l'octroi d'un permis, la direction de la SADC préviendra le BSIF si elle entend recommander au conseil d'administration de la SADC que la demande de l'institution soit approuvée, une fois que celle-ci aura été constituée en société.

## ÉVALUATION DES RISQUES

Les procédés d'évaluation et de gestion des risques couverts par la présente entente comprennent entre autres des examens sur place et une surveillance régulière par le BSIF.

### 1) Examens

Pour que la SADC et le BSIF puissent s'acquitter avec efficacité de leurs responsabilités et de leurs rôles respectifs,

- la SADC doit comprendre le but recherché par les examens du BSIF ainsi que les méthodes employées ;



- le BSIF doit comprendre les besoins de la SADC en matière d'évaluation ;
- lorsque la SADC s'inquiète du risque que peut comporter l'assurance d'une certaine institution fédérale membre, elle demande à participer à la planification et à l'étude de l'examen prévu.

La SADC et le BSIF se réuniront au moins une fois par an pour permettre à la SADC de se familiariser avec le programme d'examen par le BSIF des institutions fédérales membres. Si le BSIF décide de modifier les méthodes qu'il utilise pour l'examen de ces institutions, il en avisera la SADC et tous deux se réuniront à leur convenance pour en discuter.

Au besoin, la SADC et le BSIF se réuniront pour étudier le calendrier des examens prévus pour les institutions fédérales membres. La SADC peut demander que le calendrier des examens soit modifié. Une telle demande serait généralement faite dans le cas d'une institution qui, selon la SADC, présente des risques élevés. Le BSIF s'efforcera dans toute la mesure du possible de satisfaire à cette demande.

Lorsque la SADC ou le BSIF émettent des réserves au sujet d'une institution membre fédérale, les deux organismes tiennent une séance commune de planification pour discuter du procédé utilisé pour l'examen et de sa portée, ainsi que des critères de la SADC sur des questions et des inquiétudes précises au sujet de l'institution.

La SADC et le BSIF décideront ensemble des critères à appliquer aux institutions visées par la présente entente, pour évaluer :

- si des changements sont intervenus dans la situation de l'institution, qui peuvent affecter la position de la SADC comme assureur ;
- si la déclaration des dépôts assurés remplie par l'institution est correcte ;
- si les opérations de l'institution sont conformes au Code des pratiques commerciales et financières saines de la SADC ;
- si la situation financière de l'institution est satisfaisante ;
- si, de l'avis de la SADC et du BSIF, l'institution membre contrevient aux conditions de sa police d'assurance-dépôts, aux règlements de la SADC concernant la mention relative à l'assurance-dépôts, à d'autres règlements administratifs, ou à des politiques ou des lignes de conduite de la SADC.

Une fois l'examen terminé, le BSIF remettra à la SADC, en temps et lieu, des copies des documents suivants :

- un rapport préparé conformément à la Loi sur la SADC ;
- le rapport à la direction de l'institution ;
- si le BSIF a accepté de procéder à d'autres examens, un rapport les concernant.

Dans certains cas, les changements survenus dans la situation financière ou autre d'une institution fédérale membre peuvent, en définitive, ne pas être assez importants pour justifier un rapport défavorable. Toutefois, le BSIF peut mettre en évidence certains faits ou certaines tendances nuisibles qui pourraient avoir de l'importance pour la SADC, mais pas assez pour justifier la rédaction d'un rapport défavorable ou assorti d'une réserve. La SADC et le BSIF reconnaissent la nécessité de communiquer oralement l'un avec l'autre pour compléter les renseignements transmis par écrit ou les expliquer.

#### ii) Surveillance

Les problèmes décelés relativement tôt sont plus susceptibles d'être résolus. La SADC et le BSIF s'informeront mutuellement des critères utilisés pour déterminer quelles institutions doivent être placées sous surveillance. Il est essentiel que la SADC et le BSIF communiquent le plus rapidement possible et avec le plus de détails possible au sujet de ces institutions. Le BSIF se réunira chaque mois :

- pour s'assurer que chaque partie est informée des institutions à surveiller ;
- pour s'assurer que chaque partie connaît les raisons pour lesquelles l'autre partie a placé une institution sous surveillance ;
- pour confirmer les initiatives que chaque partie entend prendre dans les situations qui nécessitent des mesures correctives ;
- au cas où une institution membre en difficulté compterait sur l'appui d'une partie affiliée, pour obtenir les renseignements qui permettront à la SADC d'évaluer la valeur de cet appui, notamment :
  - une évaluation faite par le BSIF sur la viabilité, la solvabilité et la situation financière de la partie affiliée,

- des détails sur les plans d'entreprise futurs de la partie affiliée et ses orientations stratégiques, particulièrement en ce qui concerne l'institution membre.

#### Le BSIF

- fournira à la SADC les résultats du contrôle des institutions fédérales sous surveillance et, le cas échéant, de leurs parties affiliées ;
- acceptera de fournir à l'occasion à la SADC, comme convenu, des renseignements sur les institutions fédérales membres ;
- lorsqu'il s'agit de domaines d'intérêt commun, participera avec la SADC à des études conjointes sur les institutions fédérales membres.

Quatre fois par an, la SADC et le BSIF se réuniront pour étudier les examens récents effectués sur les institutions fédérales membres placées sous surveillance. Ces réunions ont pour objet :

- de discuter des résultats et des conclusions de ces examens, en particulier
  - l'évaluation de la solvabilité de l'institution, son profil de risque, la pertinence et la qualité de ses systèmes de contrôle interne (y compris les politiques, les procédures et les contrôles en matière de gestion des risques) et la qualité de sa gestion, de son conseil d'administration et de ses comités ;
  - l'opinion du BSIF sur le respect par l'institution de ses obligations et autres conditions, dont la Loi sur la SADC et ses règlements administratifs ;
  - les plans d'entreprise futurs de l'institution, ses orientations stratégiques et ses politiques de gestion des risques ;
  - les recommandations de l'examen, le cas échéant ;
- de s'assurer que le BSIF et l'institution sont d'accord avec l'examen effectué par le BSIF ;
- de déterminer les mesures correctives que l'institution entend prendre lorsque la situation l'exige ;
- d'examiner si les mesures correctives déjà imposées ont été appliquées.



Lorsque la situation d'institutions fédérales membres devient très préoccupante ou que des problèmes sont détectés chez ces dernières, et, le cas échéant, chez leurs filiales, ou encore chez des institutions provinciales membres qui ont des filiales assujetties aux règlements du BSIF, le BSIF et la SADC communiqueront oralement dans les plus brefs délais et, si nécessaire, se rencontreront à un moment opportun pour faire le point.

Dans le cadre des réunions trimestrielles où les résultats des examens sont discutés, la SADC et le BSIF se transmettront des renseignements sur les milieux économiques, juridiques et commerciaux dans lesquels les institutions fédérales membres exercent leurs activités.

À la demande de la SADC, le BSIF lui remettra les comptes rendus d'examen et les documents de travail des institutions fédérales membres.

Lorsque la SADC juge nécessaire de procéder à un examen préparatoire à un remboursement de dépôts assurés, elle

- obtiendra l'approbation du BSIF, dans le cas d'une institution fédérale membre ;
- avant de procéder à l'examen, elle informera le BSIF de la nature et du mode d'examen prévu s'il s'agit d'une institution provinciale membre ayant une filiale assujettie aux règlements du BSIF ;
- remettra au BSIF une copie du rapport consécutif à l'examen ;
- à la demande du BSIF, discutera des résultats et des conclusions de l'examen.

Lorsque la SADC juge nécessaire de procéder à l'examen d'une institution fédérale membre pour une raison particulière, le BSIF et la SADC décideront ensemble de la portée de cet examen. Une fois l'examen terminé, le BSIF rendra compte de ses résultats et de ses conclusions à la SADC. Si la SADC engage un consultant pour effectuer l'examen, elle remettra au BSIF, à sa demande, les documents de travail et les rapports préparés par les consultants.

La SADC et le BSIF se feront part mutuellement des mesures qu'ils comptent prendre contre une institution fédérale membre et, le cas échéant, ses filiales, et contre les institutions provinciales membres dont une filiale est assujettie aux règlements du BSIF. Ces mesures comprennent une majoration des primes, des restrictions aux permis, des ordres de conformité, la garantie exigée de régler les questions de solvabilité et de liquidation et la mise en oeuvre de plans d'action concernant la fusion ou la vente de ces institutions.

## MODALITÉS DE RÉSILIATION, D'ANNULATION ET DE LIQUIDATION

Pour s'acquitter efficacement de leurs mandats respectifs :

- la SADC informera le BSIF de son intention de résilier ou d'annuler la police d'assurance-dépôts d'une institution fédérale membre ou d'une institution provinciale membre ayant une filiale ;
- la SADC informera le BSIF de son intention de faire une demande de liquidation d'une institution fédérale membre, ou d'une institution provinciale membre ayant une filiale ;
- le BSIF informera la SADC de son intention de prendre le contrôle de l'actif d'une institution fédérale membre ou d'une de ses filiales, ou d'une filiale d'une institution provinciale membre ;
- le BSIF informera la SADC de son intention de commencer les démarches nécessaires à une demande de liquidation d'une institution fédérale membre ou d'une de ses filiales, ou d'une filiale d'une institution provinciale membre ;
- la SADC et le BSIF coordonneront le processus ensemble pour s'assurer que la liquidation décidée à l'endroit d'une institution fédérale membre s'effectue le plus efficacement possible

## NOUVELLES POLITIQUES EN MATIÈRE D'ASSURANCE ET DE RÉGLEMENTATION

Pour coordonner les politiques au niveau fédéral, la SADC et le BSIF :

- s'informeront mutuellement des nouvelles politiques prévues pour les institutions fédérales membres ou leurs filiales, ou les filiales d'institutions provinciales membres ;
- s'échangeront des détails pertinents sur les initiatives en matière de politiques et les questions d'assurance ou de réglementation ;
- auront la possibilité, pour ce qui est des politiques liées au mandat des deux organismes, de faire des commentaires à différentes étapes de leur conception, avant que les institutions, leurs associations et d'autres parties intéressées ne soient consultées, et avant leur mise au point définitive.

# RAPPORTS AUX MINISTÈRES, AU PARLEMENT ET À D'AUTRES ORGANISMES

Pour toute question touchant les institutions fédérales membres en général, une institution fédérale membre en particulier ou portant directement sur le mandat de l'autre organisme, la SADC et le BSIF, s'il y a lieu,

- se tiendront mutuellement au courant des demandes de renseignements (autres que des demandes courantes comme les réponses aux questions de la Chambre) à fournir au ministre de tutelle ou à d'autres ministres, au Parlement, aux comités de la Chambre ou du Sénat, ou à toute autre tribune publique ;
- coordonneront leurs réponses à ces demandes.

## FORMATION ET PERFECTIONNEMENT DU PERSONNEL

La SADC et le BSIF, le cas échéant,

- coordonneront la tenue de cours de formation, de conférences, de séminaires et d'autres séances de sensibilisation sur des questions de gestion des risques d'assurance et de réglementation, comme les techniques d'analyse des risques, le développement des marchés, les produits et activités des institutions financières, et ils inviteront le personnel de la SADC et celui du BSIF à y participer ;
- offriront des postes à durée déterminée, des postes en détachement et d'autres occasions d'échanges de personnel entre la SADC et le BSIF.



#### MODIFICATIONS

La présente entente peut être modifiée en tout temps par consentement mutuel de la SADC et du DSIF. Une modification peut être demandée par l'une ou l'autre partie et, pour prendre effet, doit être confirmée par écrit.

---

R.A. McKinley  
Président du conseil  
Société d'assurance-dépôts du Canada

---

Jean-Pierre Sabourin  
Président et chef de la direction  
Société d'assurance-dépôts du Canada

---

Michael A. Mackenzie  
Surintendant des institutions financières



**ANNEXE XII**

**ARTICLES DE LA LOI RELATIVE À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES  
PORTANT SUR LES EXAMENS SPÉCIAUX**





## Special Examination

## Examens spéciaux

## Special examination

138. (1) Each parent Crown corporation shall cause a special examination to be carried out in respect of itself and its wholly-owned subsidiaries, if any, to determine if the systems and practices referred to in paragraph 131(1)(b) were, in the period under examination, maintained in a manner that provided reasonable assurance that they met the requirements of paragraphs 131(2)(a) and (c).

138. (1). Chaque société d'État mère fait procéder à un examen spécial de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent afin de déterminer si, dans la mesure du possible, la mise en œuvre des moyens et l'application des méthodes visés à l'alinéa 131(1)b se sont effectuées pendant la période considérée, conformément aux dispositions des alinéas 131(2)a et c).

Règle générale

## Time for examination

(2) A special examination shall be carried out at least once every five years and at such additional times as the Governor in Council, the appropriate Minister or the board of directors of the corporation to be examined may require.

(2) Les examens spéciaux sont au moins quinquennaux; des examens spéciaux complémentaires peuvent avoir lieu à la demande du gouverneur en conseil, du ministre de tutelle ou du conseil d'administration de la société en cause.

Périodicité

## Plan

(3) Before an examiner commences a special examination, he shall survey the systems and practices of the corporation to be examined and submit a plan for the examination, including a statement of the criteria to be applied in the examination, to the audit committee of the corporation, or if there is no audit committee, to the board of directors of the corporation.

(3) Avant de procéder à ses travaux, l'examineur étudie les moyens et les méthodes de la société visée et établit un plan d'action, notamment quant aux critères qu'il entend appliquer; il présente ce plan au comité de vérification de la société ou, à défaut, au conseil d'administration de celle-ci.

Plan d'action

## Resolution of disagreements

(4) Any disagreement between the examiner and the audit committee or board of directors of a corporation with respect to a plan referred to in subsection (3) may be resolved

(4) Les désaccords entre l'examineur et le comité de vérification ou le conseil d'administration d'une société sur le plan d'action visé au paragraphe (3) peuvent être tranchés :

Désaccord

- (a) in the case of a parent Crown corporation, by the appropriate Minister; and
- (b) in the case of a wholly-owned subsidiary, by the parent Crown corporation that wholly owns the subsidiary.

- a) dans le cas d'une société d'État mère, par le ministre de tutelle;
- b) dans le cas d'une filiale à cent pour cent, par la société d'État mère qui la détient.

## Reliance on internal audit

(5) An examiner shall, to the extent he considers practicable, rely on any internal audit of the corporation being examined conducted pursuant to subsection 131(3). 1984, c. 31, s. 11.

(5) L'examineur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1984, ch. 31, art. 11.

Utilisation des données d'une vérification interne

## Report

139. (1) An examiner shall, on completion of the special examination, submit a report on his findings to the board of directors of the corporation examined.

139. (1) Ses travaux terminés, l'examineur établit un rapport de ses résultats qu'il soumet au conseil d'administration.

Rapport

## Contents

(2) The report of an examiner under subsection (1) shall include

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) comporte notamment les éléments suivants :

Contenu

- (a) a statement whether in the examiner's opinion, with respect to the criteria established pursuant to subsection 138(3), there is reasonable assurance that there are no significant deficiencies in the systems and practices examined; and

- a) un énoncé indiquant si, selon l'examineur, compte tenu des critères établis en conformité avec le paragraphe 138(3), il peut être garanti que, dans la mesure du possible, les moyens et méthodes étudiés n'ont pas de défauts graves;

(b) a statement of the extent to which the examiner relied on internal audits. 1984, c. 31, s. 11.

b) un énoncé indiquant dans quelle mesure l'examineur s'est fié aux résultats d'une vérification interne. 1984, ch. 31, art. 11.

Special report  
to appropriate  
Minister

140. Where the examiner of a parent Crown corporation, or a wholly owned subsidiary of a parent Crown corporation, named in Part I of Schedule III is of the opinion that his report under subsection 139(1) contains information that should be brought to the attention of the appropriate Minister, he shall, after consultation with the board of directors of the corporation, or with the boards of the subsidiary and corporation, as the case may be, report that information to the Minister and furnish the board or boards with a copy of the report. 1984, c. 31, s. 11.

140. L'examineur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du ministre de tutelle, les lui transmet, après consultation du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, des conseils de la société et de la filiale, dans un rapport spécial dont il remet un exemplaire aux conseils consultés. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial  
au ministre de  
tutelle

Special report  
to Parliament

141. Where the examiner of a parent Crown corporation, or a wholly-owned subsidiary of a parent Crown corporation, named in Part I of Schedule III is of the opinion that his report under subsection 139(1) contains information that should be brought to the attention of Parliament, he shall, after consultation with the appropriate Minister and the board of directors of the corporation, or with the boards of the subsidiary and corporation, as the case may be, prepare a report thereon for inclusion in the next annual report of the corporation and furnish the board or boards, the appropriate Minister and the Auditor General of Canada with copies of the report. 1984, c. 31, s. 11.

141. L'examineur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du Parlement, établit à leur sujet, après consultation du ministre de tutelle et du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, du ministre et des conseils de la société et de la filiale, un rapport spécial destiné à être incorporé dans le rapport annuel suivant de la société et dont il remet un exemplaire au ministre, aux conseils consultés et au vérificateur général. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial  
au Parlement

Examiner

142. (1) Subject to subsections (2) and (3), a special examination referred to in section 138 shall be carried out by the auditor of a parent Crown corporation.

142. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), c'est le vérificateur d'une société d'État mère qui est chargé de l'examen spécial.

Examineur

Idem

(2) Where, in the opinion of the Governor in Council, a person other than the auditor of a parent Crown corporation should carry out a special examination, the Governor in Council may, after the appropriate Minister has consulted the board of directors of the corporation, appoint an auditor who is qualified for the purpose to carry out the examination in lieu of the auditor of the corporation and may, after the appropriate Minister has consulted the board, remove that qualified auditor at any time.

(2) Le gouverneur en conseil, s'il estime contraire-indiqué de voir confier l'examen spécial au vérificateur de la société d'État mère, peut, après consultation du conseil d'administration de la société par le ministre de tutelle, en charger un autre vérificateur remplissant les conditions requises; il peut également révoquer ce dernier à tout moment, après pareille consultation.

Idem

Exception

(3) Where a special examination is to be carried out in respect of a wholly-owned subsidiary separately, the board of directors of the parent Crown corporation that wholly owns the subsidiary shall, after consultation with the board of directors of the subsidiary, appoint the quali-

(3) Lorsque l'examen spécial porte de façon distincte sur une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient la filiale nomme à cet effet, après consultation du conseil d'administration de

Exception



fied auditor who is to carry out the special examination.

Applicable provisions

(4) Subject to subsection (5), sections 135 and 137 apply in respect of an examiner as though the references therein to an auditor were references to an examiner.

Auditor General eligible

(5) The Auditor General of Canada is eligible to be appointed an examiner and section 135 does not apply to the Auditor General of Canada in respect of such an appointment. 1984, c. 31, s. 11.

celle-ci, un vérificateur remplissant les conditions requises.

(4) Sous réserve du paragraphe (5), les articles 135 et 137 s'appliquent à l'examineur comme s'il s'agissait du vérificateur.

Dispositions applicables

(5) Le vérificateur général peut être nommé examinateur; le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui. 1984, ch. 31, art. 11.

Vérificateur général



**ANNEXE XIII**  
**LISTE DES TÉMOINS**





## LISTE DES TÉMOINS

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
Jack Biddell Expert en finances	9	94-06-09
«A.M. Best Company», (New York)	16	94-09-27
. Thomas Upton Vice-président adjoint		
<i>Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes</i>		
. Mark Daniels	14	94-06-23
Président	18	94-09-29
. Raymond Garneau	18	94-09-29
Président du conseil d'administration		
. Greg Traversy	14	94-06-23
Vice-président exécutif Politiques de développement		
<i>Association canadienne des personnes retraitées</i>	9	94-06-09
. Lillian Morgenthau		
Présidente		
<i>Association des banquiers canadiens</i>	8	94-06-07
. Helen Sinclair		
Présidente		
. Anne Riley		
Directrice, institutions financières		
<i>Association des compagnies de fiducie du Canada</i>	8	94-06-07
. John Evans		
Président et chef de la direction		
. Brigitte Goulard		
Analyste principale de politiques, services juridiques		

## LISTE DES TÉMOINS

ii

<i>Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec</i>	17	94-09-28
. Guy Duhaime Président		
. Jacques Foucault Administrateur		
. Sylvie Poirier Adjointe à la directrice générale		
<i>Bureau du «Comptroller of the Currency» (É.-U.)</i>	14	94-06-23
. Philip Bartholemew Directeur Direction de la recherche bancaire		
<i>Bureau du surintendant des institutions financières du Canada</i>		
. Michael Mackenzie Surintendant	10	94-06-14
. Suzanne Labarge Surintendante adjointe	10 18	94-06-14 94-09-29
. John Thompson Sous-surintendant	18	94-09-29
. John Palmer Surintendant	20	94-10-05
<i>«Cambrian College» (Sudbury)</i>	19	94-10-04
. Bill McLeod Professeur d'études commerciales		
<i>Confédération-vie compagnie d'assurance (en liquidation)</i>	16	94-09-27
. Paul Cantor Président et chef de la direction		
. Michael White Vice-président principal et chef de la Direction des placements		



## LISTE DES TÉMOINS

iii

<i>Fédération des courtiers de dépôts canadiens indépendants inc</i>	11	94-06-16
. Thomas Rice Présidente sortant		
«Financière Manuvie»	17	94-09-28
. Dominic D'Alessandro Président et chef de la direction		
. Joseph Pietroski Premier vice-président et conseiller juridique		
<i>Fonds canadien de protection des épargnants</i>	12	94-06-21
. Don Leslie Président		
«Great-West Life» Compagnie d'assurance-vie	17	94-09-28
. James W. Burns Président du conseil d'administration		
. Raymond L. McFeetors Président et chef de la direction		
. Orest Dackow Président et chef de la direction «Great-West Lifeco. Inc.»		
<i>Institut canadien des actuaires</i>	7	94-05-26
. James A. Brierley Président		
. Morris W. Chambers Président sortant		
. Yvon Charest Vice-président		
. Claudette Cantin Membre du conseil		

## LISTE DES TÉMOINS

iv

. Rick Neugebauer Directeur exécutif		
<i>Instina canadien des comptables agréés</i>	12	94-06-21
. Graeme K. Rutledge Président Groupe de travail sur les établissements financiers		
. Ian A. Murray Président Commission des normes de vérification		
. Jean-Jacques Carrier Membre Commission des normes comptables		
. John A. Carchrae Directeur adjoint Service des normes comptables		
<i>«J.P. Morgan &amp; Co. Incorporated» (New York)</i>	20	94-10-05
. Kenneth C. Froewiss Directeur général		
<i>«J. Richard Finlay &amp; Partners»</i>	20	94-10-05
. J. Richard Finlay, président du conseil d'administration		
<i>«Life Underwriters Association of Canada»</i>	17	94-09-28
. Paul Bourbonnière Président du Conseil d'administration et chef de la direction		
. Donald Glover Président		
. William T. Babcock Vice-président Affaires publiques		

# LISTE DES TÉMOINS

v

<i>Maritime</i>	21	94-10-06
. Bill Black Vice-président exécutif et administrateur en chef des opérations		
<i>Ministère des Finances</i>	11	94-05-14
	19	94-10-04
. Nic Le Pan Sous-ministre adjoint		
. Ray Labrosse Directeur Institutions financières		
. Julie Dickson Chef Élaboration de la politique Institutions financières		
<i>Moody's Investors Service (New York)</i>	16	94-09-27
. Chester V.A. Murray Directeur général		
<i>Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes</i>		
. John R. Gardner Président du Conseil d'administration	18	94-09-29
. Alan Morson Président	14 18	94-06-23 94-09-29
<i>Société d'assurance-dépôts du Canada</i>	05	94-04-28
	17	94-09-28
. Grant Reuber Président du Conseil d'administration	19	94-10-04
. Jean-Pierre Sabourin Président et chef de la direction		



# LISTE DES TÉMOINS

vi

«Standard and Poor's Ratings Group», (New York)	16	94-09-27
<ul style="list-style-type: none"> <li>Roy N. Taub Directeur général exécutif Services de cotation des firmes d'assurance</li> </ul>		
«Sun Life du Canada», compagnie d'assurance-vie	16	94-09-27
<ul style="list-style-type: none"> <li>John D. McNeil Président du conseil d'administration et chef de la direction</li> <li>Christopher Barry Vice-président adjoint (Affaires générales)</li> </ul>		
«The Correct Group of Companies»	21	94-10-06
<ul style="list-style-type: none"> <li>Alan V. Furbacher Directeur</li> </ul>		
«TRAC Insurance Services Limited»	16	94-09-27
<ul style="list-style-type: none"> <li>Don Smith Président du conseil d'administration</li> </ul>		
Université de la Colombie-Britannique	16	94-09-27
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mike Goldberg, doyen École des études commerciales</li> </ul>		
«Wood Gundy Inc.	20	94-10-05
<ul style="list-style-type: none"> <li>James McSherry Vice-président et directeur</li> </ul>		





















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

4341 46







OCT 4 1995



